

## Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la “buona” amministrazione\*

Gabriella Nicosia

Premessa. La dirigenza amministrativa rivisitata: pluralismo e nuovo vincolo di scopo delle P.A.	323
Sez. I: Il pluralismo.	327
1. Il pluralismo amministrativo ed il polimorfismo della figura dirigenziale.	327
2. Una proposta di raggruppamento delle dirigenze per area funzionale.	331
3. Dalla funzione indietro all'organizzazione: uno sguardo al modello di organizzazione delle amministrazioni italiane.	333
4. I principi e le regole generali unificanti sottesi alle discipline delle diverse dirigenze.	335
5. Le regole specifiche: cenni sugli effetti del polimorfismo negli enti locali.	338
5.1. segue...cenni sugli effetti del polimorfismo nelle amministrazioni sanitarie.	341
5.2 segue...cenni sugli effetti del polimorfismo nelle amministrazioni statali.	344
Sezione II: la riconsiderazione del vincolo di scopo nelle p.a. e la rilettura costituzionale: un nuovo paradigma nello studio delle dirigenze pubbliche.	345
6. Lo scenario europeo: esperienze a confronto.	345
7. I valori di fondo sottesi al polimorfismo delle dirigenze: la Costituzione ritrovata ed il passaggio dal paradigma bipolare al paradigma personalistico.	349
7.1 Nuove prospettive per il vincolo di scopo dell'amministrazione italiana: le ricadute sul rapporto di lavoro delle dirigenze.	354
7.2 La responsabilità sociale delle amministrazioni ed i riflessi sull'organizzazione.	358
8. Verso una responsabilità sociale delle dirigenze?	360
Bibliografia.	361

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 81/2008

### Premessa. La dirigenza amministrativa rivisitata: pluralismo e nuovo vincolo di scopo delle P.A.

Negli anni 1997-98 Massimo D'Antona<sup>1166</sup> avviava il processo di completa integrazione fra lavoro pubblico e lavoro privato, noto ai più come "seconda privatizzazione" dell'impiego pubblico, ponendo al centro del complessivo ripensamento organizzativo il rapporto di lavoro della dirigenza pubblica.

Ciò sulla scorta di una nuova lettura<sup>1167</sup> della Carta Costituzionale a fronte della quale, la trasposizione della disciplina del pubblico impiego sotto l'egida del regime privatistico, appariva del tutto compatibile con le disposizioni di cui all'art. 97 della Costituzione medesima.

L'insigne dottrina prospettava l'ormai noto ragionamento in base al quale il rapporto di lavoro, *stricto sensu* considerato, non è funzionalizzato al raggiungimento del pubblico interesse, del vincolo di scopo<sup>1168</sup>, e, quindi, non necessita di un regime pubblicistico; al contrario, laddove sussiste un'attività caratterizzata dall'autonomia<sup>1169</sup>, e non invece dalla discrezionalità, dove si compongono interessi di parte e sono creati diritti e obblighi attraverso il reciproco consenso, in quell'ambito, appunto, si è al cospetto di un'attività libera nel fine, e cioè libera dal vincolo di scopo.

È possibile sin d'ora osservare - ma sul punto si tornerà *amplius* nel prosieguo di questo lavoro - come l'intera attività di gestione dirigenziale appaia ricompresa nella sfera del dominio della autonomia di scelta del dirigente, a causa del venir meno della funzionalizzazione di ogni singola determinazione dirigenziale.

Il dirigente pone in essere, infatti, una gestione amministrativa che pur non essendo funzionalizzata al raggiungimento del vincolo di scopo, sotto il profilo dei singoli atti che la esprimono, nondimeno, appare finalizzata al medesimo, se la si considera nel suo complesso.

In qualsiasi modo, il dirigente fa muovere l'amministrazione anche nel contesto sociale ed è per tale ragione che fra gli scopi cui è finalizzato (e non funzionalizzato) il proprio operato sempre più è avvertito il bisogno di annoverare valori altri da quelli tradizionalmente ravvisati nella efficienza ed efficacia dell'agire pubblico.

Si vuole, cioè affermare, e quindi dimostrare, che l'azione e la correlata responsabilità del dirigente si spingono, oggi, sino a contemplare e coinvolgere ambiti diversi da quelli del mero perseguimento del progetto della efficienza pubblica, ambiti in cui trovano, viceversa, posto pure la persona umana e la propria dignità, e ciò tanto dentro quanto fuori delle amministrazioni medesime.

<sup>1166</sup> Il percorso di analisi e studio avviato dall'illustre dottrina, per delineare i contorni delle ragioni giustificatrici del traghettamento del lavoro pubblico nell'alveo del dominio dello *ius privatorum*, può essere agevolmente rintracciato in D'Antona 1996 oggi 2000; Id 1997a oggi 2000; Id 1997b oggi 2000; Id 1997c oggi 2000; Id 1997d oggi 2000; Id 1998a oggi 2000; Id 1998b oggi 2000; Id 1998c oggi 2000; Id 1999a oggi 2000; Id 1999b oggi 2000.

<sup>1167</sup> Riconducibile agli studi di Orsi Battaglini 1988; Id 1990a; Id 1990b; Id 1993; Orsi Battaglini, Corpaci, 1999.

<sup>1168</sup> Sulla concezione classica che indica nel vincolo di scopo il centro del diritto amministrativo Benvenuti 1987; Orsi Battaglini 1988.

<sup>1169</sup> "Autonomia intesa, a questi effetti, come assenza di ogni predeterminazione esterna dei fini, come irrilevanza delle modalità di gestione dei rispettivi interessi e, dunque, come base di un meccanismo di produzione giuridica fondato sul reciproco consenso; discrezionalità intesa come attività orientata dal riferimento ad un interesse esterno, etero e pre-determinato, e, dunque (necessariamente), idonea a produrre unilateralmente i suoi effetti", Orsi Battaglini 1990a, p. 44; in posizione divergente alla lettura interpretativa prospettata da Orsi Battaglini si pone Rusciano 2008; sul tema pure Zoli 1998.

Al fine di dimostrare la plausibilità di una tale ricostruzione, si intende procedere proprio attraverso la rilettura dei principi costituzionali, anche alla luce dei nuovi dettami provenienti dall'ordinamento sovranazionale, in modo da verificare se sia possibile farvi discendere una riconsiderazione del rapporto di lavoro dirigenziale in chiave personalistica.

Il rapporto di lavoro dirigenziale, nelle sue poliedriche sfaccettature, esprime questa nuova prospettiva giuridica dispiegandosi nell'ambito del diritto privato, o più correttamente, del diritto dei privati; e questo sia che il dirigente interpreti il ruolo datoriale, sia che indossi le vesti del prestatore di lavoro.

Una precisazione terminologica si rende, a questo punto, opportuna.

Sino ad ora si è fatto ricorso alla locuzione dirigenza al singolare ma, nel prosieguo di questo lavoro, si avrà modo di declinare la medesima al plurale<sup>1170</sup>, e questo dopo aver dimostrato che non esiste un modello unico di dirigenza, della cui disintegrazione è ormai inevitabile prendere atto, né, tantomeno, è ravvisabile una unità multipla del modello medesimo.

Si proverà, infatti, a dimostrare che esiste, invece, solo uno zoccolo duro di principi, ma pure di regole, comuni alle diverse dirigenze delle variegate amministrazioni in cui si esprime il nostro ordinamento.

Non sarà, tuttavia, solo questa la prospettiva di indagine, dovendosi, infatti, tenere conto pure del fatto che non esiste solo una diversificazione fra le dirigenze, correlata alle diversità riscontrabili fra le varie amministrazioni italiane, bensì pure una diversificazione morfologica interna alla medesima figura dirigenziale.

La dirigenza pubblica è, infatti, una figura organizzativa scissa, a funzione doppia. Essa non può considerarsi soltanto l'alter ego del datore di lavoro, e per questo non sono facilmente trasferibili e utilizzabili gli assunti teorici e concettuali degli studi sulla dirigenza privata. Non la si può considerare tale, perché essa stessa, o almeno una parte di essa, "incarna l'ego": la sua intrinseca funzione nell'organizzazione amministrativa, la rilevanza positiva che assume nella legge, fanno di essa, per molti aspetti, il datore di lavoro, o comunque il soggetto che assume fondamentali compiti di gestione e responsabilità in un contesto particolare, che solo figurativamente, e per analogia, può essere accostato al contesto dell'impresa che opera nel mercato.

Da questo snodo teorico fondamentale si ricava l'inferenza, abbastanza acquisita negli studi in materia, che la dirigenza è datore di lavoro (un manager nella vulgata più recente) e si relaziona secondo moduli normativi - alcuni dei quali direttamente dettati da norme di legge (per esempio il principio della separazione) - ad un imprenditore particolare, la pubblica amministrazione, comprensiva dei suoi organi di direzione e amministrazione politica<sup>1171</sup>, che opera nel mercato della politica, e talvolta dei servizi, e che svolge pure una funzione di interesse pubblico e generale.

Il dirigente pubblico è, però, al contempo, pure un lavoratore subordinato il cui rapporto di lavoro è soggetto ad una regolazione speciale e differenziata.

---

<sup>1170</sup> In questo senso già Carinci F. 2004a, spec. p. 844 ss; Rusciano 1998 spec. p. 392 ss.

<sup>1171</sup> Sul ruolo imprenditoriale del vertice politico v. da ultimo Ales 2007, spec. il cap. primo, in cui viene prospettata la tesi della individuazione della sfera imprenditoriale delle pubbliche amministrazioni per distinzione da quella datoriale.

La libertà di autodeterminazione, cui sopra si è fatto cenno, risulta, infatti, limitata laddove esistono regole già predisposte che finiscono per esautorare il dirigente/datore trasformandolo in esecutore di scelte assunte altrove; in questo caso, appunto, il dirigente tenderà ad appiattirsi sulla posizione di mero lavoratore subordinato.

Per tale ragione, ferma restando la tradizionale assimilazione alla figura mitologica di Giano bifronte, in molti casi i due aspetti del medesimo rapporto di lavoro finiscono per collocarsi in una peculiare posizione di circolarità e co-implicazione.

Tanto nella veste datoriale, quanto in quella di lavoratore subordinato, la principale obbligazione cui sono finalizzati i comportamenti dirigenziali è ravvisabile nella “buona” amministrazione, ove il termine buona è intriso di numerosi e variegati significati, molti dei quali intrecciati con le aspettative dei fruitori dell’agire pubblico.

Com’è ampiamente acquisito, è proprio da questa dualità di ruoli, dalla natura doppia della condizione giuridica del dirigente dentro la pubblica amministrazione – che, diversamente dal settore privato, è normativamente fissata e, dunque, immediatamente rilevabile - che derivano questioni interpretative di non poco momento, talvolta risolte dalla giurisprudenza ma più spesso lasciate alla multiforme e variegata, e direi pure, in molti casi, singolare attività della prassi applicativa.

Tanto più che, a seconda dell’amministrazione in cui si trovi ad esplicare la propria attività gestionale, varia il modo di atteggiarsi della dirigenza e l’equilibrio fra i due ruoli che essa è chiamata a svolgere.

L’impianto normativo e organizzativo concepito dal legislatore della seconda privatizzazione avrebbe dovuto soddisfare, fra gli altri, pure il bisogno di efficienza dell’azione amministrativa e di responsabilizzazione - ma è forse più corretto parlare di etica - dei comportamenti dei dipendenti pubblici e dei dirigenti in particolare.

Il dibattito è ancora vivace proprio attorno a temi quali la difficoltà nel tradurre gli strumenti messi a disposizione da norme e prassi applicative (ma ancor più giurisprudenziali) in una “buona” amministrazione.

È storia nota come tutto questo abbia costituito il vero *punctum crucis* della fase applicativa della seconda privatizzazione.

Ci troviamo dinanzi ad un assetto ordinamentale tale per cui, di certo, è possibile sostenere che l’interpretazione pan amministrativistica, in auge sino agli anni 90, non si sia rivelata efficace ai fini della “buona” amministrazione ed allo stesso modo la teoria pan privatistica, prospettata a partire dalla seconda privatizzazione, non abbia sortito in eguale misura gli effetti sperati<sup>1172</sup>.

È sotto gli occhi tanto degli studiosi di diritto del lavoro, come pure degli amministrativisti, la sostanziale inattuazione<sup>1173</sup> di parte essenziale del progetto della seconda privatizzazione: la parte riguardante il monitoraggio delle prestazioni dirigenziali; vale a dire la parte di progetto cui

---

<sup>1172</sup> Su questi aspetti v. chiaramente Caruso 2008b.

<sup>1173</sup> In argomento, da ultimo, v. Zoppoli L. 2008; Id 2007.

in realtà erano state demandate l'efficacia ed effettività dell'intero impianto della riforma del lavoro pubblico.

Questa è la ragione del rinnovato interesse, in senso riformista, dell'attuale legislatore e, probabilmente, dei tentativi di ricondurre sotto l'egida della funzionalizzazione anche le parti del sistema tipiche della gestione privatistica, come la contrattazione collettiva<sup>1174</sup>.

In questo scritto, prendendo le mosse proprio dall'analisi del rapporto di lavoro dirigenziale, nella propria duplice conformazione, si proverà a coniugare l'assetto della nostra amministrazione con il diverso modo delle varie dirigenze di interpretare la propria doppia funzione allo scopo di individuare, se esiste, una terza via per l'attuazione del progetto di efficienza amministrativa.

Si farà questo, tenendo sullo sfondo il modello prospettato dal legislatore della seconda privatizzazione ed il paradigma efficientista in esso declinato, ed al contempo provando a verificare il mutamento di prospettiva, attraverso la rilettura dei principi costituzionali, da cui osservare i cambiamenti della nostra amministrazione e delle relative dirigenze.

Si intende, appunto, dimostrare come l'asse del dibattito, ma pure del sistema nel suo complesso, si sia lentamente spostato dalla organizzazione alla persona; dalla efficienza degli apparati al bisogno di qualità diffusa delle prestazioni e delle prestazioni dirigenziali in particolare.

Laddove, infatti, prima si poneva attenzione alle prassi, agli strumenti, alle funzioni, oggi si mostra più interesse a quello che la persona – dentro le amministrazioni (la dirigenza) e fuori delle amministrazioni (i consociati, gli *stakeholders*) - è in grado di fare, ed è obbligata a fare, nelle (e verso le) amministrazioni pubbliche.

Nell'ultimo ventennio è stata la ricerca dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa a guidare la mano del legislatore riformista, oggi, al contrario, è la "caccia ai fannulloni"<sup>1175</sup>, e quindi ai comportamenti moralmente deprecabili, oltre che disciplinarmente perseguibili, dei dipendenti pubblici, la motivazione principale sottesa ai tentativi di rinnovare le regole poste a presidio del buon funzionamento delle amministrazioni italiane.

Prendendo a prestito l'uomo di Vitruvio, di Leonardiana<sup>1176</sup> memoria, si può dire che al centro dell'*agere* pubblico, all'interno e verso l'esterno degli uffici, sia più opportuno, oggi, collocare la persona, tanto nella condizione di lavoratore pubblico quanto nella componente di fruitore dell'azione amministrativa.

Di modo che la "buona" amministrazione non appare più solo quella meramente efficiente, ma anche quella in grado di erogare prestazioni *friendly*<sup>1177</sup> dentro e fuori dei propri apparati.

Da qui la succedanea verifica della sussistenza di obblighi eventualmente esigibili soprattutto in capo ai dirigenti, in grado non solo di esprimere le tradizionali categorie della buona fede e correttezza comportamentale, derivanti dal contratto di lavoro; ma pure tipologie obbligatorie meno

---

<sup>1174</sup> Cfr. le norme in materia di contrattazione collettiva contenute nella l. 133/2008.

<sup>1175</sup> Ovvero ai "nullafacenti" secondo la ben nota definizione utilizzata da Ichino 2006.

<sup>1176</sup> La celebre immagine di Leonardo da Vinci disegnata nel 1490, oggi conservata nel Gabinetto dei Disegni e delle Stampe delle Gallerie dell'Accademia di Venezia, esprime proprio la centralità della persona umana.

<sup>1177</sup> Sul concetto di "*friendly administration*" vedi infra § 7.

concrete sotto il profilo giuridico, dai contorni sfumati ed evocative più di ambiti vicini alla sfera morale che a quelli del diritto *stricto sensu* considerato.

A tal fine, si proverà, nella prima sezione di questo lavoro, a sperimentare la ragionevolezza dell'affermazione giusta la quale le dirigenze sono ormai diversificate e disciplinate secondo un sistema poliedrico che prevede uno zoccolo duro di regole generali e principi comuni cui occorre, poi, di volta in volta, accostare le regole specifiche previste per ciascuna delle dirigenze ravvisabili nella nostra amministrazione. Si proverà, altresì, ad accennare al diverso modo di atteggiarsi del vincolo di scopo nelle diverse amministrazioni ed alla relativa capacità di finalizzare la gestione dirigenziale.

Nella seconda sezione di questo lavoro, si proverà specificamente a dimostrare come, per ciascuna delle dirigenze contemplate, sia possibile individuare un nuovo paradigma comportamentale che affonda le proprie radici nell'ordinamento sovranazionale e nei principi costituzionali e che appare, per questa via, orientato da una nuova concezione di vincolo di scopo dell'azione pubblica. In questo modo, si cercherà di confermare l'assunto, tratteggiato nella prima sezione, in base al quale il vincolo di scopo, cui guarda in lontananza l'azione dirigenziale, si colora di nuovi significati in grado di determinare nuove tipologie di responsabilità.

## Sez. I: Il pluralismo.

### 1. Il pluralismo amministrativo ed il polimorfismo della figura dirigenziale.

La prima questione che pare opportuno esaminare, a fronte del quadro prospettato in premessa, riguarda il variegato modo di atteggiarsi della dirigenza pubblica all'interno delle diverse amministrazioni.

È ampiamente acquisito come sia tramontata l'idea di un modello unico di dirigente pubblico (Carinci 2004; Zoli 2005, 286; Rusciano 1998); allo stesso modo, è ormai pacifico che sussistono tante dirigenze almeno quante sono le diverse tipologie di amministrazioni che compongono il nostro assetto ordinamentale. In effetti, ciascuna amministrazione presenta peculiari caratteristiche strutturali, organizzative e funzionali che si riverberano, conformandoli, sui modelli applicativi ed esplicativi dell'attività dirigenziale.

Ciò che sembra opportuno porre in rilievo, è il fatto che la dirigenza può vedere amplificato ora il ruolo datoriale ora quello di prestatore di lavoro subordinato, a seconda dell'amministrazione in cui si trovi ad espletare la propria attività gestionale e delle relative peculiarità.

In alcune amministrazioni, il rapporto di lavoro dirigenziale si atteggia in modo da rendere più evidenti le attitudini manageriali, la *leadership* della dirigenza medesima, in altre, viceversa, il contesto organizzativo, come pure le funzioni espletate, appaiono tali da relegare il dirigente al mero ruolo di esecutore di una prestazione lavorativa ancorché ad alta qualificazione tecnico-professionale.

Non costituisce oggetto specifico di questo studio l'analisi della riforma della struttura ammini-

strativa italiana, talché vi si farà marginalmente riferimento nel prosieguo di questo lavoro, rinviando l'approfondimento del tema alla copiosa letteratura esistente in materia<sup>1178</sup>, oltre che, ovviamente, ai futuri interventi normativi annunciati dal legislatore<sup>1179</sup>.

Saranno evidenziate, piuttosto, le diversificazioni funzionali riscontrabili fra le diverse amministrazioni ed i possibili riflessi sul modo di atteggiarsi del rapporto di lavoro dirigenziale.

Ed in effetti, non si può di certo dire che sia soltanto la diversità nella organizzazione delle varie amministrazioni ad influire sulla diversificazione delle dirigenze quanto, piuttosto, la pluralità di funzioni svolte dalle varie amministrazioni.

Si potrebbe affermare, in estrema sintesi, che il polimorfismo della dirigenza sia il precipitato, posto che ne esprime l'essenza, del "pluralismo" e della "polifunzionalità" tipiche della nostra amministrazione<sup>1180</sup>.

In effetti, pare ormai abbastanza acclarata la diversificazione in senso orizzontale, come pure verticale, delle amministrazioni pubbliche nonché la contestuale variegata distribuzione, fra le medesime, delle diverse funzioni.

Il punto di osservazione privilegiato, ai fini di questo lavoro, scivolerà, allora, in avanti: dalla struttura alla funzione<sup>1181</sup>; di modo che le stesse amministrazioni saranno raggruppate non in base alla tradizionale prospettiva che ne analizza la compagine, quanto, piuttosto, avendo riguardo alle attività concretamente poste in essere dai diversi apparati<sup>1182</sup>.

Appare doverosa, a fronte di questa affermazione, una precisazione: in tale assetto plurale<sup>1183</sup> non è completamente perduto un momento unificante nel sistema; al contrario, esso è ravvisabile nella necessità, costituzionalmente garantita<sup>1184</sup>, di assicurare un esercizio unitario della funzione e cioè di mettere in campo, con la medesima cura, tutte le azioni necessarie per il conseguimento dell'interesse pubblico cui è preposta la nostra amministrazione.

---

<sup>1178</sup> Pizzetti 2001b; Id 2003, che osserva come oggi si pone al centro del sistema "l'esaltazione della pluralità e della differenziazione dell'ordinamento legate alla molteplicità dei livelli decisionali"; Romboli 2001; Corpaci 2001; Pinelli 2001; Giupponi 2002; Leotta 2007; per gli aspetti propriamente lavoristici v. D'Auria 2005; Carinci F. 2003; Zoppoli L. 2002.

<sup>1179</sup> Si veda a tal proposito il piano industriale divulgato dal Ministro Brunetta su [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it), oltre al disegno di legge delega cui seguirà una decretazione delegata che promette di rinnovare profondamente l'organizzazione amministrativa. È possibile consultare il ddl A. C. n. 2031 (A.S. n. 847), nella recente versione emendata, su <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlmess&leg=16&id=333637>; il ddl in questione propone il seguente titolo: "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti".

<sup>1180</sup> Su questi temi v. Pizzetti, 2001a.

<sup>1181</sup> Si mutua l'espressione dalla nota raccolta di scritti di Bobbio 1977, per il quale il mutamento di prospettiva comporta uno spostamento di attenzione dallo studio della struttura a quello della funzione del diritto, elemento essenziale quest'ultimo che gli consente di adeguare la teoria generale del diritto "alle trasformazioni della società contemporanea e alla crescita dello stato sociale o amministrativo".

<sup>1182</sup> Del resto, pure la più accreditata dottrina afferma che "senza un esame delle funzioni, le amministrazioni sembrerebbero fuori del tempo", Cassese 1989, p.85.

<sup>1183</sup> Sul pluralismo giuridico cfr. l'analisi di Corsale 1983; nonché il classico Bobbio 1977, p. 165 ss, con particolare riguardo all'approfondimento teorico della dottrina di Santi Romano.

<sup>1184</sup> Cfr. l'art. 118 della Costituzione. In dottrina v. Duret 2004.

Questo significa che la discrezionalità nella scelta dei mezzi di azione amministrativa (macro organizzazione) - nonché la libertà della scelta degli strumenti di gestione (micro organizzazione) – guardano, con differente intensità di obblighi, il vincolo di scopo posto a valle del sistema, che - esso sì - è uguale per tutte.

L'una, la macro organizzazione, ne fa il proprio peculiare fine unico nell'immediatezza della relativa azione; l'altra, la micro organizzazione, ne fa, invece, l'orizzonte posto a valle della gestione ultimata. L'una attività è, come noto, "funzionalizzata", l'altra, invece, è "finalizzata", nel suo complesso, al medesimo interesse pubblico<sup>1185</sup>.

Le dinamiche relazionali, vale a dire il modo di atteggiarsi del rapporto di lavoro dirigenziale e l'equilibrio fra i due ruoli (datore/lavoratore), in un contesto siffatto, mutano, pertanto, a seconda della particolare connotazione funzionale che l'amministrazione assume storicamente, vuoi in ragione degli interessi perseguiti, nonché dei servizi erogati, vuoi anche in relazione all'ambito territoriale in cui l'amministrazione medesima opera.

La variabile, e variegata, geometria del rapporto di lavoro dirigenziale - ora perché è attribuito rilievo al ruolo manageriale ora perché appare privilegiato quello di lavoratore subordinato - non è riconducibile, infatti, solo alle diversità endogene riferibili a questa o a quell'amministrazione, ma pure a fattori esogeni alle medesime.

Vale a dire alle diverse utenze ed ai differenti titolari di interessi (d'ora in poi *stakeholders*) che entrano in contatto con le amministrazioni medesime e le relative dirigenze.

Un conto sono, infatti, le amministrazioni che esercitano funzioni autoritative e di regolazione, un altro le amministrazioni che erogano servizi. Ciò perché queste si misurano pure con le aspettative della collettività.

Queste ultime soltanto prospettano, infatti, una funzione per così dire mimetica rispetto al mercato.

Esse presentano, appunto, una struttura organizzativa e funzionale tale da essere compatibile con logiche come quelle della misurazione e valutazione delle prestazioni manageriali.

L'amministrazione ministeriale della giustizia ed i propri dirigenti non possono, infatti, essere posti sullo stesso piano, neppure dal punto di vista della configurazione regolativa della responsabilità, di un direttore generale di una grande ASL, di un preside o di un direttore generale di un grande comune.

Proprio la pluralità di contesti e interessi nel nostro assetto ordinamentale ha determinato l'emersione sul piano giuridico del principio di sussidiarietà (su cui Carinci F. 2006)<sup>1186</sup> ed il contestuale riassetto costituzionale in funzione valorizzatrice della persona.

---

<sup>1185</sup> Riprendo il noto insegnamento di Massimo D'Antona 1997 oggi 2000, p. 171, costruito a partire dalle originali tesi di Orsi Battaglini 1993; in posizione contraria alla diversificazione fra funzionalizzazione e finalizzazione v. di recente Sgroi 2006, p. 69 ss; sul tema, ma con particolare riguardo alla contrattazione collettiva, cfr. la ricostruzione di Marazza (2005).

<sup>1186</sup> Si rammenta che il principio di sussidiarietà verticale è contenuto nel primo comma dell'art. 118 della Costituzione e contempla un criterio di distribuzione delle funzioni ai diversi livelli istituzionali pubblici; il principio di sussidiarietà orizzontale è, invece, conte-

Il polimorfismo delle dirigenze non deriva solo dalla polifunzionalità e dal pluralismo amministrativo ma anche dalla pluralità di fonti che insistono sulla disciplina della dirigenza e che, in qualche misura, il principio di sussidiarietà ha contribuito a rilanciare<sup>1187</sup>.

Proprio avendo riguardo al processo di affermazione di tale principio, è possibile osservare il variegato modo di atteggiarsi dell'esercizio della funzione amministrativa e di quella gestionale tipiche della dirigenza pubblica.

Nel mutare prospettiva e nell'analizzare il rapporto di lavoro delle dirigenze, adottando questa volta il punto di osservazione del sistema delle fonti, è possibile svolgere le considerazioni di seguito prospettate.

Volendo anticipare alcune delle conclusioni cui si riterrà di poter pervenire nel prosieguo di questa trattazione, è possibile sin d'ora affermare che le dirigenze non possono essere ricostruite unitariamente se non soltanto in relazione ad alcuni principi, nonché regole, di fondo. Principi per lo più deducibili dalle ragioni sottese alla seconda privatizzazione del lavoro pubblico, contemplate nel d.lgs 165/2001, ma ricavabili, poi, sostanzialmente dalla Costituzione.

È indubitabile, infatti, che si debba fare i conti, rispetto al rapporto di lavoro dirigenziale, con una pluralità di centri di produzione normativa (Stato, regioni ma pure comuni, province, università etc.) primaria e sub primaria che esprimono la stessa pluralità amministrativa.

Si pensi, solo per fare un esempio, alla materia del conferimento e della revoca dell'incarico di funzione dirigenziale in un'amministrazione comunale ed alla congerie di fonti che potenzialmente sono in grado di regolarla (leggi, decreti legislativi, statuti e regolamenti nonché fonti negoziali).

L'interpretazione giurisprudenziale, del resto, si è mostrata all'altezza del gravoso compito di tenere in considerazione, contemperandole fra loro, le diverse fonti normative che insistono sulla medesima fattispecie.

Quello che unifica la dirigenza pubblica sono, allora, alcuni principi fondamentali, e alcune consequenziali regole generali, una sorta di *ius commune*, se si vuole, mentre sul piano della regolazione di dettaglio anche profonda, bisogna prendere atto, pure legislativamente, della differenziazione legata ai processi di autonomia funzionale, amministrativa e territoriale che coinvolgono le nostre amministrazioni.

Di tutto questo già aveva in parte preso coscienza il legislatore della seconda privatizzazione laddove disponeva che "Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria,

---

nuto nel secondo comma dell'art. 118 in questione il quale dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". La letteratura che si è occupata del tema è ampia, tuttavia, fra gli scritti significativi si vedano almeno quelli di G. U. Rescigno 2002; Albanese 2002; Duret 2004; Arena 2004a; Id 2005b, Id 2006.

<sup>1187</sup> Il principio di sussidiarietà, declinato in senso orizzontale come pure verticale, registra, e per molti versi giustifica, il pluralismo amministrativo. Si pensi, per l'appunto, alle possibili diversificazioni che l'applicazione del principio di sussidiarietà - nelle due accezioni, verticale e orizzontale - consacrato nell'art. 118 della Costituzione, è in grado di determinare nel sistema. Il principio di sussidiarietà verticale (art. 118 comma 1) determina una differenziazione sul piano funzionale ed organizzativo a fronte della diversa allocazione di funzioni ai vari livelli, a seconda del tipo di funzioni da svolgere e di esigenze da soddisfare. Il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 comma 4), per altro verso, sarà foriero di differenziazioni fra amministrazioni a seconda delle "infinite combinazioni possibili fra le risorse di cui esse dispongono e quelle introdotte nel sistema amministrativo dai cittadini attivi" Arena 2006, p. 103.

legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione" (cfr. art. 27 del d.lgs 165/2001, nuovo testo).

Tale disposizione esprimeva, appunto, la percezione del legislatore delegato dell'opportunità di non costringere le polimorfe figure dirigenziali sotto l'egida di un'unica regolamentazione normativa.

In nuce a questa disposizione normativa già appariva, assai chiara, la volontà di consacrare e valorizzare le differenze concernenti le varie dirigenze.

Il limite di questa, seppure assai pionieristica, previsione è ravvisabile, però, nell'aver trascurato il fatto che le possibili differenziazioni fra le varie dirigenze non sono riconducibili solo agli eventuali interventi di normazione subprimaria delle varie amministrazioni, ma pure alle molte altre variabili (funzioni, tipologie di *stakeholders* etc., ma soprattutto l'*output* delle diverse amministrazioni che implica logiche manageriali differenziate) che si è cercato, e si cercherà ancora, di evidenziare nel corso di questo studio.

## 2. Una proposta di raggruppamento delle dirigenze per area funzionale.

Nel voler provare a tracciare verosimili tratti di diversificazione e aggregazione fra le varie dirigenze, in grado di esprimere le specifiche caratteristiche di ciascuna amministrazione, è possibile avviare un ragionamento partendo dall'analisi di seguito prospettata.

Come sopra si accennava, prendendo spunto dagli studi di scienza dell'amministrazione, pare possibile effettuare una differenziazione delle amministrazioni partendo proprio dalle eterogenee attività/funzioni alle medesime riconducibili.

Del resto, il sistema pare muoversi nella direzione di valorizzare l'aspetto propriamente funzionale degli apparati amministrativi<sup>1188</sup>.

Così procedendo, emergono almeno tre macro insiemi di funzioni espletate dalle amministrazioni che ricomprendono variamente funzioni di regolazione, di pianificazione, di programmazione e di produzione di beni e servizi.

Le funzioni di tipo regolativo contraddistinguono innanzi tutto le amministrazioni dei ministeri (ma pure le regioni, gli enti pubblici e le *authorities*).

Le funzioni di programmazione e di pianificazione connotano, soprattutto le regioni (e poi i livelli ministeriale e locale).

Le funzioni di produzione ed erogazione di servizi sono, infine, tipiche delle amministrazioni su

---

<sup>1188</sup> Il recente piano industriale presentato dal Ministro Brunetta e consultabile alla pagina web [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it), prospetta la necessità di riorganizzare le amministrazioni valorizzando le funzioni poste in essere dalle diverse P.A.; ciò nella prospettiva di avviare un processo di riallocazione delle medesime anche tra livelli di governo centrale e locale e tra amministrazione e privati.

base locale (comuni, aziende sanitarie, istituzioni scolastiche)<sup>1189</sup>. In sintesi, le amministrazioni più vicine all'utenza, quelle, cioè, in grado di armonizzarsi con le aspettative dei cittadini, sia per collocazione geografica sia per destinazione funzionale. Si tratta appunto delle funzioni rivolte al soddisfacimento delle domande che provengono dal territorio e si basano sui canoni della qualità del servizio, della tempestività della erogazione nonché del grado di innovazione tecnologica e delle modalità di distribuzione.

Nel contesto appena descritto si innesta il modo di atteggiarsi delle dirigenze, variabile a seconda che le medesime siano osservate nell'ambito di un'amministrazione connotata dalla funzione di programmazione, piuttosto che in quello di un'amministrazione caratterizzata in misura prevalente dalla funzione di erogazione di servizi alla collettività o, infine, di regolazione.

Tre modelli di dirigenze che afferiscono a tre diversi modelli organizzativi e a tre diverse tipologie di funzioni; sebbene ciò non escluda che sia possibile ravvisarne degli altri.

Nell'ambito di questa trilogia, ci si concentrerà sui modelli che contemplano l'erogazione di servizi (enti locali e amministrazioni sanitarie) e su quelli che prevedono le funzioni di regolazione e programmazione (ministeri) tralasciando quello che implica le funzioni di programmazione e pianificazione (regioni) perché per molti versi ricalca il modello regolativo ministeriale.

Saranno, infatti, osservate per un verso le amministrazioni in cui si compiono soprattutto attività di regolazione, e in questo ambito sarà presa in considerazione l'amministrazione ministeriale in quanto destinataria privilegiata della normativa fondamentale in materia, racchiusa nel d.lgs 165/2001 e, per l'altro, le amministrazioni in cui si erogano servizi alla collettività.

Fra queste, come prima si osservava, saranno presi in considerazione i comuni e le aziende sanitarie, cioè le amministrazioni che nell'immaginario collettivo sono quelle più significative in quanto a servizi erogati ai consociati.

Nell'ambito di quest'ultimo modello (quello relativo alla erogazione di servizi), rappresentato dal settore sanitario e dagli enti locali, è possibile osservare una tipologia di dirigenza che mima il modello disegnato per le amministrazioni statali (e cioè quello relativo alle funzioni di regolazione e programmazione) e che, poi, a fronte delle diverse funzioni, dei diversi *stakeholders* e di altri fattori, su cui ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione, assume tratti fisiognomici del tutto peculiari.

Tutte queste tipologie di amministrazioni, se osservate insieme, consentono di prospettare un quadro sufficientemente completo della variegata capacità e possibilità del dirigente di interpretare e coniugare il compito datoriale con quello di lavoratore subordinato.

Un conto sarà allora osservare il dirigente datore/lavoratore nell'amministrazione ministeriale, altro conto nell'amministrazione locale, altro ancora in quella sanitaria; ed ancora, un conto sarà

---

<sup>1189</sup> Ma non si può affermare che siano completamente estranei gli enti pubblici non economici e le agenzie amministrative. Su tutti questi aspetti si veda l'analisi di Capano Gualmini 2006, p. 18 ss; gli Autori, per la verità, enucleano anche i tratti caratteristici di ulteriori nuove attività che hanno iniziato a caratterizzare le amministrazioni e cioè le attività di d'indirizzo, informazione e consulenza riconducibili agli enti pubblici, alle agenzie regionali e statali, alle *authorities*; le attività sanzionatorie e di aggiudicazione dei conflitti riferibili alle autorità indipendenti; e le attività promozionali riguardanti gli enti pubblici, ma anche le regioni e i governi locali. Di queste non ci si occuperà nel corso di questo studio, essendo sufficiente, per tratteggiare il polimorfismo dirigenziale, considerare la tripartizione funzionale prospettata nel paragrafo.

osservare lo stesso dirigente in un'amministrazione sanitaria di livello nazionale, altro ancora osservarlo nella medesima amministrazione ma di livello locale, e gli esempi potrebbero moltiplicarsi almeno per quanti raggruppamenti di amministrazioni simili sono ravvisabili nel nostro ordinamento e per quanti livelli finiscono per caratterizzarle.

### 3. Dalla funzione indietro all'organizzazione: uno sguardo al modello di organizzazione delle amministrazioni italiane.

Gli studiosi di scienza dell'amministrazione (Natalini 2006; Gualmini 2003; Id 2001) e la dottrina giusamministravistica (Cassese 2001a; Pioggia 2002; Cammelli 2004; D'Alessio 2005; Merloni, Pioggia, Segatori, 2007), sostengono che l'assetto amministrativo in Italia è profondamente mutato, in ragione di penetranti riforme attuate nell'ultimo quindicennio.

Ci troviamo, in effetti, di fronte ad uno scenario caratterizzato dalla pluralità e polifunzionalità cui prima si accennava e, ormai, anche in ragione dell'entrata a regime prima della riforma amministrativa a costituzione invariata, e poi della stessa riforma costituzionale, da un ulteriore accenno al policentrismo.

La prospettiva delle funzioni – quale criterio discretivo per individuare i diversi modelli di dirigenza che emergono entro i vari contesti amministrativi – costituisce un punto di osservazione che potremmo definire esterno, in quanto si proietta al di fuori degli apparati amministrativi giungendo ad abbracciare anche le ricadute dell'agire pubblico nel contesto sociale. D'altra parte, non si può sottacere come la visione tradizionale interna, attenta invece ai profili organizzativi, costituisca un classico focus del quale pare utile tener conto, sia pure brevemente.

Si ritiene opportuno osservare i percorsi evolutivi della organizzazione amministrativa, in quanto la medesima costituisce pur sempre un *prius* dal quale si dipana l'aspetto funzionale degli apparati ed in grado, pertanto, anch'essa, di determinare implicazioni nelle sfere giuridiche soggettive dei cittadini<sup>1190</sup>.

Si proverà solo ad accennare agli aspetti più importanti di tale prospettiva organizzativa, a meri fini di completezza, rimanendo l'approccio funzionale il punto di osservazione principale di questo lavoro. Ciò perché, ma si avrà modo di verificarlo più avanti, l'approccio funzionale consente di osservare pure il "fuori" dell'amministrazione e dunque il rapporto con gli utenti dell'agire pubblico.

In primo luogo, non può sottacersi il fatto che le nostre amministrazioni abbiano subito profondi mutamenti organizzativi correlati per lo più a fenomeni quali il decentramento amministrativo (consacrato con l. 59/1997), il federalismo regionale (contenuto nella riforma del titolo V della Costituzione ed in particolare nelle disposizioni degli art. 117 e 118 Cost., nuovo testo<sup>1191</sup>) e un'autonomia amministrativa su base locale sempre più spinta (artt. 114 comma 2 e 117 comma 6

<sup>1190</sup> Cassese 1989, p. 105, afferma che anche le decisioni organizzative possono produrre effetti nei rapporti con i cittadini laddove incidono sulla individuazione della giurisdizione competente.

<sup>1191</sup> Si pensi, alle vicende correlate al federalismo regionale ed al fatto che l'articolazione di funzioni fra le varie amministrazioni trovi la sua massima espressione nei rapporti centro/periferia e nella individuazione di matrice costituzionale (art. 117 e 118) delle competenze funzionali da incardinare nell'una o nell'altra branca amministrativa. Ciò appare pacifico per la giurisprudenza amministrativa. Si veda per esempio, *ex aliis*, Cons. Stato, sez IV, 14 dicembre 1982, n. 852, in Cons. St, 1982, I, p. 1531 che afferma come il principio di articolazione è diretta espressione di quello di imparzialità sancito nell'art. 97 cost., poiché la ripartizione delle funzioni tra uffici differenti è una garanzia per l'azione imparziale della pubblica amministrazione.

Cost., nuovo testo).

La modernizzazione dei nostri apparati, avviata già a partire dai primi anni novanta, mira, infatti, per un verso alla strategia del decentramento e cioè all'attuazione di un processo di progressivo trasferimento di sempre maggiori responsabilità politiche e amministrative dal centro del sistema ai governi regionali e locali.

Ciò ha determinato il configurarsi di più centri di potere (policentrismo).

Il policentrismo è figlio di una precisa opzione organizzativa che mira all'adozione di un modello reticolare (Predieri, Morisi 2000; Cassese 2003); di un modello che, diversamente da quello gerarchico e statalista, favorisce l'interazione delle amministrazioni pubbliche con la dinamica dei cambiamenti sociali ed economici ed alimenta un rapporto collaborativo fra le medesime.

Per altro verso, senza addentrarsi nella complessa tematica del pluralismo delle fonti<sup>1192</sup>, che esorbita dal tema specifico di questo lavoro, la modernizzazione dei nostri apparati ha inaugurato pure la tendenza, confortata sul piano legislativo ma pure negoziale, ad affidare ampie fette di regolazione dei rapporti di lavoro alle fonti sub primarie (statutarie e regolamentari) delle amministrazioni periferiche<sup>1193</sup>.

La gran parte delle amministrazioni dotate di potere normativo sub primario si è mossa proprio in questa direzione, e questo con importanti ricadute sul piano dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici e della diversa prevalenza ora dell'aspetto manageriale ora di quello di lavoratore subordinato dei dirigenti pubblici.

Vicenda questa che contribuisce, in misura rilevante, a rilanciare le differenze fra le varie amministrazioni e, consequenzialmente, fra le varie dirigenze<sup>1194</sup>.

La dottrina ha potuto, appunto, affermare che "perduta la funzione centrale della legge, occorre recuperare alla riflessione il problema, ridefinendo al plurale i luoghi della mediazione ed individuando sistemi di sintesi normativa che, assicurando le necessarie garanzie, non appaiano lasciati all'arbitrio" (Cafaggi 2001, p. 549).

Nell'osservare, poi, dall'interno i processi di evoluzione organizzativa dei nostri apparati, si assiste, contestualmente al processo di destrutturazione cui sopra si è fatto cenno, pure al progressivo abbandono delle rigide strutture gerarchiche a vantaggio di configurazioni amministrative più flessibili e più vicine all'esperienza delle imprese private.

---

<sup>1192</sup> Uso il termine "pluralismo" per indicare la molteplicità di fonti regolative del settore pubblico poiché in questo ambito annovero pure la contrattazione collettiva. Nell'indicare, infatti, solo le fonti legislative primarie e sub primarie forse sarebbe stato più opportuno il riferimento alla "pluralità" di fonti, visto che esiste un rapporto non di parità fra le medesime ma di subordinazione delle seconde rispetto alle prime.

<sup>1193</sup> Ciò ha indotto la dottrina ad affermare che a fronte della parificazione e separazione del legislatore, la sola fonte interna in grado di svolgere una funzione aggregante appare oggi la Costituzione, di modo che "da un lato [...] si può certamente continuare a parlare di un unico sistema di fonti, unificato appunto dalla Costituzione nella quale tutte le fonti continuano a trovare il loro radicamento comune. Da un altro lato, però, da ora in poi in materia di fonti si dovrà davvero parlare di una pluralità di sistemi, fra loro separati e facenti capo a soggetti diversi e distinti", Pizzetti 2001a, p. 19-20.

<sup>1194</sup> Per una disamina delle ricadute di tale tendenza sulla diversificazione fra dirigenza regionale e locale v., da ultimo, Trojsi 2008a.

Un esempio, riferito allo studio diacronico della dirigenza pubblica in Italia, lo conferma: una struttura organizzativa fortemente dominata dall'unilateralità delle scelte e dai meccanismi rigidi del diritto amministrativo è inevitabile che privilegi la gerarchia dei rapporti ed i controlli sui singoli atti; i dirigenti inseriti in questo contesto, vedranno prioritario il proprio ruolo di prestatori di lavoro, di meri esecutori, subordinati, di scelte assunte altrove e incanalate rigidamente nel procedimento amministrativo, di cui risultano essere meri segmenti.

Quest'ultima, sarebbe null'altro che la visione tradizionalmente dicotomica della pubblica amministrazione, risalente alle tradizioni del pensiero giusamministrativistico che trova nel paradigma bipolare di Santi Romano (Santi Romano, 1930)<sup>1195</sup> la principale espressione.

Tale paradigma, è opportuno rammentarlo, evidenzia la supremazia speciale dell'organizzazione amministrativa rispetto alle sfere contrapposte dei privati; privati che, dal canto proprio, in un contesto siffatto, al cospetto dell'*agere* pubblico si atteggiano al pari di sudditi.

Una struttura organizzativa, invece, che sposa le logiche più snelle del contratto e quindi dell'assunzione di scelte consensuali (si pensi, ad esempio, agli accordi di programma, alle conferenze di servizi, ma pure, e soprattutto, alla gestione negoziale dei rapporti di lavoro) che si sposta dalla struttura gerarchica a quella per direzione, che promuove il controllo dei risultati e, quindi, a valle del processo, vedrà privilegiato il coinvolgimento attivo e di conseguenza valorizzati i compiti datoriali (manageriali) della dirigenza medesima.

Le nostre amministrazioni appaiono, quindi, come organizzazioni complesse, differenziate dal punto di vista strutturale in quanto in esse "coesistono diverse combinazioni dei principi di divisione del lavoro e di integrazione" (pluralità) (Capano, Gualmini 2006, p. 12) ed in cui vengono svolti compiti tra loro molto diversi (polifunzionalità).

Il connubio pluralismo/polifunzionalità delle amministrazioni, riveste, allora, un ruolo di non poco momento potendo incidere sulla prevalenza ora dell'una, ora dell'altra, delle due facce del medesimo rapporto dirigenziale: quella datoriale e quella di prestatore di lavoro subordinato.

#### 4. I principi e le regole generali unificanti sottesi alle discipline delle diverse dirigenze.

Dalla ricostruzione prospettata nei paragrafi precedenti discendono alcuni importanti corollari verificabili sul piano dei principi e delle regole generali che possono rappresentare lo zoccolo duro - ed uniforme - sotteso alla variegata congerie di discipline riconducibili alle diverse dirigenze.

Prima di procedere, però, all'enunciazione di queste regole, è opportuno anticipare alcune delle considerazioni che formeranno oggetto specifico dell'analisi che sarà sviluppata nella seconda sezione di questo scritto.

Si è fatto cenno, in premessa, al fatto che la persona umana costituisce un valore che sempre più pare condizionare l'agire pubblico, dentro e fuori delle amministrazioni, tanto che, come si avrà modo di osservare, è possibile teorizzare il progressivo affermarsi di un nuovo paradigma personalistico in grado di orientare tutta l'azione amministrativa subentrando al paradigma bipolare

---

<sup>1195</sup> Per una recente rivisitazione dell'argomento Cassese 2001b, p. 602. La chiara dottrina sottolinea il fatto che "Lo stato ed il diritto pubblico sono dominati dal conflitto Stato- cittadino, due poli irriducibili e in contrasto tra di loro. Questo paradigma si è formato lentamente nel passaggio da ordini, come quello europeo medievale o quelli extra-europei, dominati da un potere in cui non c'è differenziazione tra stato e società civile, a un ordine, quali quelli in cui viviamo, fondati sulla separazione tra Stato e comunità".

stato/suddito.

La persona, in tale accezione, appare un “valore” che si insinua nei principi costituzionali divenendo, poi, regola per l’agire pubblico.

Di seguito si proverà a delineare i contorni di alcuni principi generali sottesi alla disciplina delle polimorfe dirigenze, rinviando alla seconda sezione la rilettura dei medesimi principi in filigrana col paradigma personalistico.

Fra i principi generali sottostanti la disciplina delle differenti dirigenze è possibile innanzitutto ascrivere il principio della “buona amministrazione” - intesa come si vedrà più avanti, non solo nell’accezione tradizionale di amministrazione efficiente, oltre che imparziale, espressa dagli artt. 97 e 98 della Costituzione, ma pure nella nuova concezione - ricavabile dall’art. 54 Cost. che valorizza il profilo relativo al rapporto con le persone - di amministrazione attenta ai bisogni dei cittadini, intesi pure come bisogni di etica comportamentale.

È opportuno anticipare, infatti, sebbene sul punto ci si soffermerà *amplius* nella seconda sezione di questo lavoro, che l’art. 54 della Costituzione prevede che “[...] I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore [...]”.

Di certo fra i principi che permeano di sé l’azione amministrativa, e che sono di chiara matrice costituzionale, è possibile, poi, annoverare la proiezione di tutto l’agire pubblico al soddisfacimento del vincolo di scopo, l’interesse pubblico, quale vincolo posto a monte (nelle sembianze delle norme attributive del potere amministrativo) e a valle (quale verifica di regolarità dell’azione amministrativa), *rectius* fuori, della gestione privatistica della dirigenza.

Tuttavia, fra i principi non di matrice *stricto sensu* costituzionale, ma più propriamente di derivazione costituzionale<sup>1196</sup> - e certamente capaci di interessare trasversalmente, e quindi conformare, la disciplina di tutte le dirigenze - è ravvisabile pure quello relativo alla distinzione/separazione dell’indirizzo politico dalla gestione amministrativa.

È questo un principio che si può considerare per un verso diretta promanazione<sup>1197</sup> del principio di buona amministrazione, intesa non solo nella nuova accezione sopra prospettata, ma anche in quella tradizionale espressa negli artt. 97, I comma, e 98 della Costituzione<sup>1198</sup> e, per l’altro verso, un principio strettamente intrecciato con quello della necessaria autonomia degli organi preposti

<sup>1196</sup> La Corte costituzionale più volte si è espressa nel senso che “[...] gli artt. 97 e 98 Cost. sono corollari dell’imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l’azione del governo – normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l’azione dell’amministrazione, che, «nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbligate dall’ordinamento». E in questa prospettiva, «collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista», si spiega come «il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione»; cfr. da ultimo Corte Cost. 104 del 1997, in LPA 2007, p. 497; per il relativo commento sia consentito il rinvio a Nicosia 2007. Analoghe considerazioni sono rinvenibili nella pronuncia della Corte Cost. n. 103 del 1997. In dottrina, nella medesima direzione, cfr. Troisi 2008a, p. 345-346; Id 2008b. La Corte Costituzionale in entrambe le occasioni, pare essersi collocata nel solco tracciato dalle precedenti pronunce n. 333 del 1993 e 453 del 1990, che si ricollegavano alle relazioni dei nostri Padri Costituenti.

<sup>1197</sup> Con riguardo alla configurazione della distinzione fra indirizzo politico e gestione quale principio e sulla compatibilità con i principi contenuti negli artt. 95 comma 2, 97 e 98 della Costituzione v. Merloni 1999, p. 1086.; Id 2006 p. 129-141. Sul tema v. pure Boscati 2006; Gardini 2003; Zoppoli A. 2000, p. 235 ss.

<sup>1198</sup> Si intende far riferimento ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, contenuti nell’art. 97 Cost. ed al principio per cui i pubblici dipendenti sono al servizio esclusivo della nazione contenuto invece nell’art. 98.

alla gestione prevista negli artt. 28 e 97 II comma Cost., contrapposto alla responsabilità collegiale ed individuale dei ministri (art. 95 comma II Cost.).

Tanto l'art. 28, quanto il II comma dell'art. 97 della Costituzione, si preoccupano, infatti, di prevedere una diretta responsabilità dei dipendenti pubblici (dirigenti) oltre che un'autonomia di competenze e funzioni cui fa da contraltare l'uguale responsabilità personale (o collegiale) dei ministri, di cui all'art. 95 comma II Cost.

È di tutta evidenza come non possa sussistere responsabilità diretta dei dirigenti preposti alla gestione in assenza della contestuale attuazione del principio di separazione.

Dai principi di chiara matrice costituzionale, sopra enunciati, e da quello della separazione/distinzione, discendono alcune regole generali che possono, di certo, essere considerate trasversali alla disciplina di tutte le dirigenze.

È possibile, civilisticamente ragionando, configurare quale regola generale - seppure non sia possibile soffermarsi dettagliatamente su questo aspetto - il dovere di agire secondo i canoni della buona fede e correttezza comportamentale.

Altra regola generale, che discende direttamente dai principi costituzionali (primo fra tutti l'imparzialità di cui all'art. 97 Cost.), oltre ad essere di espressa previsione costituzionale, è quella relativa all'accesso solo tramite concorso alla qualifica dirigenziale; come pure di diretta derivazione dal principio costituzionale di cui all'art. 54 Cost., relativo all'adempimento delle proprie funzioni con onore, è la regola generale volta a prevedere specifici doveri di comportamento dei dirigenti e dei soggetti con incarico fiduciario.

Allo stesso modo, può considerarsi regola generale, discendente dai principi costituzionali, quella suggerita pure dal progetto D'Alessio<sup>1199</sup> che riguarda l'assegnazione degli incarichi dirigenziali unicamente sulla base di criteri predeterminati di valutazione delle competenze professionali; e cioè la regola che esprime il principio del merito.

Accanto a queste regole è, poi, possibile enumerare almeno quelle - che non hanno addentellati diretti con le norme costituzionali - relative al management per obiettivi, all'introduzione della nuova tipologia di responsabilità dirigenziale, alla riconduzione del piano della gestione dei rapporti di lavoro sotto l'egida del diritto privato, al riconoscimento in capo al giudice del lavoro della competenza a conoscere delle controversie in materia di rapporto di lavoro dirigenziale in tutte le relative componenti, ivi compreso l'addebito di responsabilità e la revoca dell'incarico.

*Last but non least* una regola che coinvolge tutte le amministrazioni è di certo quella relativa alla

---

<sup>1199</sup> Già nell'ambito della scorsa legislatura, era stato presentato un progetto di riforma della dirigenza curato da Gianfranco D'Alessio che pareva muoversi lungo questo crinale. La proposta conteneva, infatti, l'enunciazione di uno zoccolo duro di principi trasversali a tutte le dirigenze costituiti essenzialmente da: *a)* distinzione tra funzioni di indirizzo politico e compiti di gestione amministrativa; *b)* adeguata considerazione della natura professionale o fiduciaria dell'incarico; *c)* accesso per concorso pubblico alla dirigenza professionale; *d)* assegnazione degli incarichi dirigenziali unicamente sulla base di criteri predeterminati di valutazione delle competenze professionali; *e)* valutazione della dirigenza sulla base di procedure trasparenti e di parametri oggettivi idonei a evidenziarne la capacità professionale e il raggiungimento dei risultati; *f)* disciplina per legge o per atto normativo di diritto pubblico dei doveri di comportamento dei dirigenti e dei soggetti con incarico fiduciario; *g)* disciplina per legge del regime delle incompatibilità. Cfr. progetto Nicolais, Giovannelli, n. 950, in <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/31022.htm>.

sottoposizione della gestione dirigenziale ad un sistema di monitoraggio e valutazione delle relative prestazioni<sup>1200</sup>.

Si tratta, evidentemente, di una elencazione meramente esemplificativa suscettibile di ampliamento a seconda della lettura contestualizzata dei principi costituzionali.

Per il resto, l'analisi condotta settore per settore appare un percorso imprescindibile per delineare i tratti caratteristici delle discipline di ciascuna dirigenza.

#### 5. Le regole specifiche: cenni sugli effetti del polimorfismo negli enti locali.

L'auspicabile affermazione del paradigma personalistico e, quindi, della centralità della persona, come pure della proiezione alla "buona amministrazione" intesa, se osservata nei comportamenti delle persone, anche come etica, dovrebbe determinare un mutamento di prospettiva riguardo all'analisi del rapporto di lavoro dirigenziale, e ciò rispetto alla duplice anima che lo contraddistingue: quella datoriale e quella di lavoratore subordinato.

Il dirigente nella veste di datore di lavoro si troverebbe, così, a dover collocare al centro della propria gestione non più, o meglio non soltanto, l'efficienza dell'agire pubblico ma pure il benessere degli *stakeholders* (oltre a quello dei dipendenti appartenenti al proprio gruppo di lavoro).

In un'amministrazione che rientra nel novero di quelle che svolgono funzioni di erogazione di servizi alla collettività, ciò acquisisce un'importanza di non poco momento.

Al contempo, il dirigente/lavoratore pretenderà di essere considerato "persona" dalla propria amministrazione, con tutto quello che ne consegue in termini di comportamenti *friendly* nei propri confronti, da parte dell'amministrazione medesima.

È possibile, e si proverà a dimostrarlo, che le dirigenze interpretino in maniera differente il proprio doppio ruolo a seconda della tipologia e del livello di amministrazione in cui si trovino ad operare.

Sulla scorta di quanto sin qui detto si proverà, pertanto, a delineare alcune delle differenze più significative riscontrabili nel diverso modo di atteggiarsi, ora nel senso manageriale ora nel senso di lavoratore subordinato, delle dirigenze in seno alle amministrazioni locali, sanitarie e statali.

Non è possibile, tuttavia, in questa sede, affrontare compiutamente l'analisi di tutti gli aspetti caratteristici delle dirigenze prese in considerazione, ci si limiterà, pertanto, ad indicare sinteticamente i tratti salienti di ciascuna dirigenza, quelli, cioè, che consentono di mettere a fuoco la ragione, esposta in questo studio, che giustifica una frantumazione del modello unico di dirigenza.

Nel prendere le mosse dall'analisi del rapporto di lavoro dirigenziale nelle amministrazioni locali, è possibile osservare come in questo ambito la figura dirigenziale<sup>1201</sup> presenti una sorta di equilibrio e commistione, quasi circolare, fra la componente datoriale e quella di lavoratore subordinato, con l'unica eccezione della figura del direttore generale, sulla quale si dirà più avanti. Del

<sup>1200</sup> Su cui v. *amplius* Zoppoli L. in questo volume.

<sup>1201</sup> Sulla dirigenza locale, nell'ampia letteratura esistente in materia, v. almeno Gardini 2003; le sempre valide considerazioni di Romano Tassone 1995; Viscomi 1998; Trojsi 2008a; sia consentito, altresì, il rinvio a Nicosia 2004.

resto, il fatto che le amministrazioni locali siano amministrazioni compatte con scarsa differenziazione funzionale può costituire adeguata spiegazione del fitto intreccio fra tali diverse espressioni del rapporto di lavoro del dirigente locale.

Le norme che consentono di prospettare siffatta argomentazione sono quelle contenute nel d.lgs 267/2000<sup>1202</sup>, in combinato disposto con la disciplina della contrattazione collettiva<sup>1203</sup>, le quali declinano i compiti dirigenziali e si collocano espressamente nella direzione di riconoscere al dirigente il ruolo di gestore delle risorse umane nel comune, nonché il potere di esercitare sul personale tutti i tipici poteri del datore di lavoro, quali lo *ius variandi*, i poteri di incentivazione correlati per esempio al conferimento delle posizioni organizzative, i poteri anche sanzionatori e così via.

Di certo un argomento forte a sostegno del ruolo datoriale della dirigenza è ravvisabile nel sistema delle relazioni sindacali disegnato dalle parti negoziali per il comparto enti locali. In questo specifico ambito, infatti, contestualmente alla esclusione del vertice politico dalla delegazione trattante di parte pubblica in sede decentrata, è stato assegnato al dirigente il delicato compito di gestire le relazioni sindacali, e ciò sia rispetto al contratto integrativo decentrato, sia alle altre forme di partecipazione quali la concertazione.

Parallelamente al ruolo datoriale, il dirigente negli enti locali svolge, come si accennava, pure la propria attività di prestatore di lavoro subordinato rispetto alla quale, se si vuole, i compiti sono meno scanditi ma egualmente deducibili dalla normativa legislativa e contrattuale. Si pensi, solo per fare un esempio, al caso di una mera autenticazione, ove il dirigente si limita a verificare la compatibilità dell'atto con la normativa esistente e a ratificarne l'autenticità.

In questo caso, appunto, il dirigente degli enti locali svolge un'attività già incardinata altrove, rispetto alla quale non vi sono particolari attitudini manageriali da porre in campo.

Fatta questa premessa, è necessario porre in evidenza il fatto che la dirigenza degli enti locali si caratterizza essenzialmente per l'appartenenza ad amministrazioni che erogano per lo più servizi alla collettività. Questa è la dirigenza, come del resto quella sanitaria, maggiormente esposta alle istanze degli utenti. In tale ambito è particolarmente avvertito il bisogno di consenso della collettività, vuoi per il sistema dell'elezione diretta del sindaco, vuoi per la particolare vicinanza al cittadino, ed è per tale ragione che in questo peculiare contesto amministrativo è ipotizzabile e quindi attuabile una strategia di verifica del soddisfacimento dei consociati.

La stretta contiguità con la collettività di consociati consente verosimilmente di attuare, proprio in questo ambito, la verifica, del grado di soddisfazione dell'utenza (*customer satisfaction*) rispetto alla qualità della gestione amministrativa. È questo il settore amministrativo in cui è più

---

<sup>1202</sup> Cfr. art. 107 del d.lgs 267/2000; in argomento v. pure l'analisi di Ruffini 2005.

<sup>1203</sup> Ad esempio l'art. 10 del CCNL 1998/2001, per il comparto, stipulato l'1.04.1999, che individua i dirigenti come unici titolari del potere di rappresentare l'amministrazione locale in sede di delegazione trattante di parte pubblica, ovvero l'art. 9 del CCNL 1998/2001, stipulato il 31.03.1999, per il comparto, che individua il dirigente come titolare del potere di conferimento e revoca delle posizioni organizzative.

agevole attuare un circuito virtuoso di “correzione spontanea dei modelli di azione”<sup>1204</sup> dirigenziale, anche sulla scorta degli impulsi provenienti dalla collettività dei consociati<sup>1205</sup>, cui si farà riferimento *infra* nel paragrafo 7.2.

Tenendo sullo sfondo questa considerazione, apparirà di tutta evidenza l'importanza di una gestione dirigenziale volta a mettere al centro la persona, tanto gli *stakeholders* quanto i propri dipendenti, nella misura in cui l'azione non solo efficiente ma pure *friendly* è in grado di rendere l'ambiente di lavoro del comune “attraente” (Ruffini 2005); e ciò perché le persone che vi lavorano si mostrano soddisfatte e motivate.

Il dirigente che abbia lasciato inappagate le aspettative della collettività, ma pure dei propri collaboratori, dovrebbe pagare in termini di retribuzione di risultato la propria incapacità manageriale.

Per ragioni di completezza, è opportuno, altresì, brevemente accennare alle differenze che caratterizzano la dirigenza delle amministrazioni locali e che sono correlate più agli aspetti strutturali che a quelli funzionali.

In effetti, altro tratto distintivo della dirigenza in questione, accanto a quello relativo alla commistione di ruoli (datoriale nonché di prestatore di lavoro subordinato), è di certo l'assenza di un ruolo dirigenziale, come pure della suddivisione in fasce eventuali, tipica, invece, della dirigenza statale. La differenziazione fra i vari dirigenti è piuttosto determinata, come più sopra si accennava, dalle caratteristiche dell'amministrazione cui i medesimi appartengono.

Solo per fare un esempio, più grande è il comune, più evidente appare la diversificazione di funzioni della relativa amministrazione e, quindi, delle competenze distribuite fra i dirigenti come pure la relativa differenziazione dei medesimi su più livelli.

Basti ricordare che nei comuni con più di 15.000 abitanti è possibile nominare un super dirigente, il direttore generale, che è collocato in posizione di sovra ordinazione direzionale rispetto a tutti gli altri dirigenti.

In casi come questo appena menzionato, la funzione datoriale apparirà proporzionalmente più pregnante rispetto a quella di lavoratore subordinato man mano che si sale di livello. Il direttore generale esprime compiutamente questa prevalenza del ruolo datoriale su quello di lavoratore subordinato.

Nei piccoli comuni<sup>1206</sup>, viceversa, la dirigenza esprime quel mix di ruoli cui sopra si accennava che

---

<sup>1204</sup> Mutuo l'espressione di Del Punta 2006, p. 46.

<sup>1205</sup> Se un'amministrazione comunale a vocazione esclusivamente agricola decidesse, ad esempio, di cedere il proprio territorio per l'estrazione del petrolio ed il passaggio del relativo oleodotto in cambio di fruttuose *royalties* da spendere, poi, in miglioramenti dei servizi da dispensare alla comunità, non è detto che tale azione si accompagni al consenso degli *stakeholder* interessati. Penso al caso relativo al comune di Viaggiano, in Basilicata, ed alla forte opposizione dei cittadini interessati alla decisione in senso positivo della propria amministrazione. Cfr. i dati in [www.legambiente.eu/documenti/2002/0617valdagri/dossier\\_valdagri.pdf](http://www.legambiente.eu/documenti/2002/0617valdagri/dossier_valdagri.pdf). Questi ultimi ben potrebbero, infatti, essere più interessati ad un comportamento improntato ai canoni della responsabilità sociale, sulla quale v. *infra*, che non dell'efficienza *stricto sensu* intesa.

<sup>1206</sup> Non si fa riferimento ai comuni polverosi, e cioè ai comuni privi di dirigenza, ma solo a quei comuni ove sono previste una o al più due posizioni dirigenziali.

rende quasi circolare il binomio datore di lavoro/lavoratore subordinato più volte menzionato.

#### 5.1. segue...cenni sugli effetti del polimorfismo nelle amministrazioni sanitarie.

La dirigenza sanitaria<sup>1207</sup>, fra quelle scelte ai fini di questo studio, è di certo quella che meglio evidenzia peculiarità e specificità che confermano il polimorfismo qui teorizzato. Le differenze si colgono non soltanto sul piano orizzontale rispetto alla disciplina contenuta nel d.lgs 165/2001, e dettata per la dirigenza statale, ma anche, e soprattutto, sul piano verticale dei diversi livelli in cui si snoda l'amministrazione sanitaria, l'ultimo dei quali è rappresentato dalla ASL (e cioè le aziende sanitarie che costituiscono i terminali operativi sul territorio).

La disciplina che insiste sul rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari è quella racchiusa nel d.lgs 502/1992, che per molti versi evoca i contenuti del capo II del d.lgs 165/2001, come novellato dalla successiva riforma Bindi contenuta nel d.lgs n. 229/1999, nonché dalla contrattazione per l'area interessata<sup>1208</sup>.

Rispetto ai principi di fondo sottesi al rapporto di lavoro di tutte le dirigenze, e più sopra enucleati, si può affermare per la dirigenza sanitaria nonostante i dubbi sulla configurabilità fisiologica del principio cardine di tutta la disciplina della dirigenza pubblica, e cioè il principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, la questione possa essere risolta collocando la sede delle scelte politiche nella regione<sup>1209</sup>.

Questo perché il luogo che avrebbe potuto essere deputato alle scelte politiche<sup>1210</sup> è, invece, quello in cui siede un soggetto, di derivazione politica sì, ma preposto allo svolgimento essenzialmente di compiti gestionali: il direttore generale.

Esistono diversi indici rivelatori della plausibilità di una tale ricostruzione, fra i molti, basti rammentare quello che proviene dalla disciplina negoziale.

Entrambi i contratti d'area per il settore sanità riconoscono, infatti, nel direttore generale il principale componente della delegazione trattante di parte pubblica<sup>1211</sup>.

Dall'insieme delle fonti sopra citate è possibile trarre le coordinate che differenziano la dirigenza sanitaria dalle altre dirigenze, ma per cogliere la diversità sui differenti livelli della medesima amministrazione sanitaria è necessario porre attenzione pure all'atto aziendale di cui all'art. 15 bis del d.lgs 502/1992.

L'atto aziendale relativo alle Asl è, infatti, l'atto di diritto privato con il quale, nel quadro della disciplina statale e regionale, viene indicato il *quantum* dei poteri gestionali da riconoscere ai

<sup>1207</sup> Sulla dirigenza sanitaria v. l'ampio studio di Pioggia 2008; nonché Carinci F., Mainardi 2005.

<sup>1208</sup> In questo ambito la contrattazione avviene per l'area III nei riguardi della dirigenza dei ruoli sanitario non medico, professionale, tecnico e amministrativo; per l'area IV rispetto alla dirigenza sanitaria medica (medici, veterinari, odontoiatri). I due contratti pur riferendosi a due diverse tipologie di dirigenza sanitaria sono sostanzialmente omogenei nella disciplina degli istituti.

<sup>1209</sup> Nel senso che il principio di separazione appare realizzato nella dinamica dei rapporti fra governo regionale e direzione delle aziende sanitarie v. Pioggia 2008, p. 7; Merloni 2007; Lanotte 2003, p. 24-28.

<sup>1210</sup> Fermo restando che il luogo della programmazione sanitaria generale è quello regionale, la sede del direttore generale resta, in qualche misura, quella preposta a definire le coordinate organizzative attuative della singola amministrazione sanitaria.

<sup>1211</sup> Cfr. art. 10 CCNL 1998/2001 dirigenza area IV; art. 10 CCNL 1998/2001 dirigenza area III.

dirigenti di struttura<sup>1212</sup>.

Per tale ragione, a livello di amministrazione di azienda (la ASL), ci si confronta con una varietà di atti aziendali - costruiti dai diversi direttori generali, cioè il top management<sup>1213</sup> della struttura - tale da determinare una differenziazione nella distribuzione dei poteri fra direttore medesimo e dirigenti di siffatta entità che il modo di atteggiarsi di questi ultimi varia a seconda della azienda sanitaria in cui i medesimi si trovino a svolgere la propria prestazione dirigenziale.

La dirigenza sanitaria, al pari di quella statale, e diversamente da quella locale, si caratterizza, allora, per una eterogeneità delle figure dirigenziali tale da poter essere idealmente collocata in una scala alla cui sommità possono essere collocate le figure dirigenziali che svolgono principalmente un ruolo datoriale, manageriale, ed alla cui base si trovano, viceversa, le figure dirigenziali che appaiono piuttosto appiattite su una posizione di mera esecuzione di una prestazione di lavoro subordinato<sup>1214</sup> ancorché di elevato contenuto tecnico-professionale.

La caratteristica di questa peculiare tipologia di dirigenza risiede nel fatto che essa gode di un'ampia autonomia professionale che, tuttavia, si coniuga con una autonomia gestionale che affievolisce, sino a scomparire, via via che si scendono i gradini della scala ideale appena menzionata.

Il settore sanitario è, infatti, quello in cui meglio si coglie l'oscillazione fra le due componenti, datoriale e di lavoratore subordinato, che esprimono la peculiarità della figura del dirigente pubblico, cui si è fatto più volte cenno nel corso di questo studio. Per tale ragione, all'interno della medesima azienda è possibile individuare dirigenti (come il dirigente di struttura complessa), che eseguono per lo più prestazioni datoriali, e dirigenti (come i dirigenti cui sono affidati compiti "professionali" ex art. 15 comma IV del d.lgs 502/1992) che appaiono, sotto il profilo dei compiti manageriali, meri esecutori, subordinati, di scelte assunte altrove. Sotto il profilo puramente tecnico, essi si presentano, tuttavia, come portatori di un sapere specialistico e attori di compiti di alta professionalità, cui sono "abilitati" dalla legislazione speciale, che ne giustifica l'inquadramento nella categoria dirigenziale.

Non potendo addentrarci, in questa sede, nello studio capillare di tutti gli aspetti di diversificazione e assimilazione fra la dirigenza sanitaria e le altre dirigenze prese a modello in questo lavoro, basti qui prospettare almeno un'ultima considerazione di carattere generale in chiave di riconsiderazione del rapporto di lavoro dirigenziale alla luce del paradigma personalistico, sul quale si rinvia infra al § 7.

Le amministrazioni sanitarie ancor più di quelle locali appaiono quali amministrazioni di produzione ed erogazione di servizi alla collettività, e ciò soprattutto avendo riguardo ai terminali operativi delle aziende sanitarie.

---

<sup>1212</sup> Cfr. la ricostruzione di Pioggia 2008.

<sup>1213</sup> La legislazione di riforma del sistema sanitario ha investito molto sul ruolo del direttore generale che costituisce la figura di vertice di tutta l'amministrazione aziendale, sul tema si rinvia a Pioggia 2008 ove copiosa bibliografia; ma v. pure Jorio E., Jorio F., 2000.

<sup>1214</sup> Assimilabile in alcuni casi alla figura del dirigente minore, e cioè del dirigente che diversamente dallo pseudo dirigente, prospetta una qualificazione dirigenziale non solo formale ma pure sostanziale, sebbene di portata più limitata rispetto al top manager. Da ultimo cfr. Cass. Sez. un., n. 7880, 30 marzo 2007, in LPA, 2007, p. 541 ss; ed in altri casi a quella di pseudo-dirigente, delineata nel settore privato in sede giurisprudenziale, e cioè del dirigente che svolge la propria attività sotto il controllo dell'imprenditore o di un dirigente, con poteri di iniziativa circoscritti; così ex aliis Cassazione 22 dicembre 2006, n. 27464, in RGL, 2007, II, p. 394.

Per la relativa dirigenza, allora, vale a maggior ragione l'assunto della espansione delle obbligazioni esigibili in funzione dell'allargamento della nozione di interesse pubblico, di vincolo di scopo, cui è finalizzata, e si badi bene non funzionalizzata, la gestione dirigenziale nel suo complesso.

Il dirigente sanitario potrebbe non essere adempiente solo curando bene i propri pazienti e riducendo i rischi di mortalità del proprio reparto, ma anche attuando un comportamento etico, verso quanti si accostano al godimento del servizio sottoposto alla propria organizzazione gestionale (Caruso 2008b). La questione interpretativa che si dipana agli occhi dell'interprete riguarda, casomai, il tipo di responsabilità eventualmente configurabile in capo al dirigente che non si sia comportato oltre che "efficientemente" pure "eticamente". Il quesito giuridico, cui è opportuno dare risposta, è ravvisabile nel dubbio se i comportamenti moralmente deprecabili siano riconducibili sotto l'egida della sanzione per responsabilità dirigenziale o siano, piuttosto, sanzionabili attraverso tipologie diverse di responsabilità.

Un conto è osservare il dirigente medico nella veste di manager dell'azienda sanitaria, in quanto è certo che, a fronte dell'errore gestionale, sconterà una sanzione per responsabilità dirigenziale; altro conto è considerare il dirigente medico nei rapporti con l'utenza verso cui, come si osservava nei primi paragrafi di questo lavoro, non sussiste un vincolo giuridico equiparabile a quello scaturito dal rapporto di lavoro.

Il sistema sanitario proprio per tale ragione prevede un doppio livello di imputazione: l'uno per responsabilità manageriale correlata alla gestione *stricto sensu* considerata, l'altro per responsabilità professionale correlata specificamente alla erogazione della propria prestazione medica all'utenza.

Proprio per le caratteristiche peculiari di questa tipologia di dirigenza, in questo ambito è fortemente avvertito il bisogno di dar corpo alle istanze di "buona amministrazione" provenienti dalla collettività.

Ciò è tanto vero che la giurisprudenza, nel tempo, ha provato a risolvere la *vexata quaestio* della natura giuridica della responsabilità del dirigente-medico rispetto al paziente, raffigurandola nei termini di una responsabilità contrattuale da "contatto sociale". E cioè di un contatto sociale qualificato al punto da determinare un vincolo obbligatorio tra medico e paziente.

Proprio questa lettura interpretativa appare un punto di partenza per rendere concreta la *liaison* dirigenza/*stakeholders* cui si è cercato, e si cercherà ancora, di dare consistenza nel corso di questa analisi.

L'elaborazione giurisprudenziale<sup>1215</sup> ha costruito, infatti, un ponte tra cittadino e amministrazione in modo che il primo possa avere azione nei confronti dell'inefficienza gestionale della dirigenza medica e ciò anche in assenza di un vincolo giuridico legittimante come quello (il rapporto di lavoro) che consente, viceversa, all'amministrazione sanitaria di agire contro il dirigente attraverso il circuito della responsabilità per cattiva gestione.

La giurisprudenza ha configurato, in queste ipotesi, in capo all'utenza e al dirigente, un vincolo che possiede una pregnanza giuridica di non poco momento, addirittura di matrice contrattuale; e ciò con tutto quello che ne consegue in termini di onere della prova ma pure di prescrizione

---

<sup>1215</sup> Da ultimo v. Cassazione civile, S.U., sent. 11 gennaio 2008, n. 577.

della relativa azione (molto più ampia rispetto alla prescrizione di un'azione per responsabilità extra contrattuale).

Il “contatto sociale” genera quel flusso di consenso e affidamento, di buona fede e correttezza comportamentale, di etica che accompagna in generale il negozio contratto.

Tale nuova tipologia di responsabilità si aggiunge, allora, alla responsabilità disciplinare, amministrativo contabile, penale e pure dirigenziale del dirigente nel settore sanitario; sebbene ciò non escluda che essa possa influenzare la valutazione tesa a verificare le capacità manageriali del dirigente medesimo e, quindi, l'eventuale addebito per responsabilità dirigenziale.

## 5.2 segue...cenni sugli effetti del polimorfismo nelle amministrazioni statali.

Il modello disegnato per la dirigenza statale e ministeriale è quello contemplato nel capo II del d.lgs 165/2001, nel testo novellato dai successivi interventi del legislatore. Tale modello per molti versi appare, tuttavia, arricchito, se non addirittura messo sotto tensione, dalla contrattazione collettiva dell'area I<sup>1216</sup>.

La disciplina ricavabile da tali norme incorpora perfettamente il nucleo dei principi e delle regole di fondo sottesi alla disciplina di tutte le dirigenze e prospettato *supra* nel § 4.

Il principio di separazione, l'accesso per concorso, il monitoraggio e la valutazione, la responsabilizzazione al conseguimento dei risultati, la giurisdizione ordinaria, sono tutte regole che la dirigenza statale ha conosciuto e sperimentato ancor prima di altre dirigenze<sup>1217</sup>.

Si tratta di un modello tratteggiato per amministrazioni disaggregate, e cioè costituite da molti addetti e con una rigida partizione del lavoro, per lo più deputate a svolgere funzioni di tipo regolativo e di programmazione.

Le peculiarità di queste amministrazioni si riflettono, come più volte osservato, sullo stesso modo di atteggiarsi della relativa dirigenza.

Diversamente dalla dirigenza delle amministrazioni locali la dirigenza delle amministrazioni statali e ministeriali, proprio a fronte della consistente differenziazione funzionale tipica di queste P.A., cui sopra si accennava, si mostra suddivisa in alta dirigenza (segretario generale di ministeri, direzione di strutture articolate la loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente), dirigenza intermedia (direzioni di uffici di dirigenziali di livello generale) e dirigenza di base (direzioni di uffici di livello dirigenziale). La diversificazione dell'incarico dirigenziale, e quindi delle funzioni cui è chiamato il dirigente che vi è destinato, è espressa pure dalla diversità di modalità di accesso prevista per i diversi livelli di incarico.

A parte la diversa tipologia di investitura, l'appartenenza all'una o all'altra tipologia di dirigenza (alta, intermedia, di base) comporta un diverso modo di interpretare le componenti datoriale/lavoratore subordinato che connotano variamente la figura dirigenziale nelle differenti p.a.

Via via che si scende di livello dirigenziale, l'aspetto propriamente manageriale si affievolisce e si

---

<sup>1216</sup> Sia consentito rinviare alle considerazioni sui rapporti legge /contratto espresse in Nicosia 2003.

<sup>1217</sup> Eccezion fatta per la dirigenza locale che, viceversa, ha sperimentato il principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, come pure la tensione al raggiungimento dei risultati, a partire già dalla legge 142 del 1990, oggi confluita nel d.lgs 267/2000, il testo unico per gli enti locali.

amplifica, contestualmente, quello di mero prestatore di lavoro subordinato.

Le norme che individuano, infatti, le funzioni dirigenziali sono chiare nell'attribuire alla dirigenza generale capacità tipicamente manageriali (cfr. art. 16 d.lgs 165/2001, nuovo testo) che si esprimono, fra le altre, nell'attività di organizzazione degli uffici non di livello generale, ivi compresa l'attribuzione degli incarichi di funzione dirigenziale non generale e la definizione dei relativi obiettivi nonché l'assegnazione delle risorse umane, finanziarie e materiali necessarie per attuarli; viceversa, alla dirigenza di base rimangono compiti più di tipo esecutivo, come previsto dall'art. 17 del d.lgs 165/2001, che appunto, enuclea per tali dirigenti funzioni meramente di attuazione dei progetti assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali<sup>1218</sup>.

Non è possibile, tuttavia, in questa sede, enunciare compiutamente le corrispondenze e le diversità riscontrabili tra la dirigenza statale e le altre dirigenze assunte a modello del pluralismo teorizzato nel corso di questo lavoro; ed allora, in maniera speculare al percorso seguito per la dirigenza sanitaria, si procederà prospettando un'ultima considerazione di carattere generale.

Nonostante la dirigenza statale operi in un'amministrazione – eccezion fatta per le ramificazioni territoriali - per lo più preposta allo svolgimento di funzioni di regolazione e programmazione e nonostante questo renda meno percepibile l'influenza del cittadino utente e quindi del bisogno di un'etica comportamentale rivolta pure all'esterno, rimane questo il modello pilota cui far riferimento per la comprensione dello sviluppo della doppia funzione dirigenziale (datoriale e di prestatore di lavoro subordinato) nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Ciò con particolare riguardo alle regole poste a presidio della responsabilizzazione della gestione dirigenziale rispetto all'attuazione della buona amministrazione.

## Sezione II: la riconsiderazione del vincolo di scopo nelle p.a. e la rilettura costituzionale: un nuovo paradigma nello studio delle dirigenze pubbliche.

### 6. Lo scenario europeo: esperienze a confronto.

Dopo avere illustrato il contesto in cui il polimorfismo delle dirigenze italiane si è dispiegato ed affermato, pare opportuno occuparsi dell'altra prospettiva di indagine, cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti; e cioè la prospettiva che valorizza il paradigma personalistico e considera tramontata l'idea di una pubblica amministrazione proiettata solo al conseguimento della efficienza della propria azione.

A questo fine, per meglio comprendere il processo di affermazione nel nostro ordinamento del valore "persona" nell'ambito della pubblica amministrazione, può apparire euristicamente utile osservare, sia pure brevemente, i contestuali processi di ammodernamento di alcuni paesi europei.

Pare che lo scopo cui mirano tutti i tentativi, più o meno riusciti, di riforma sia quello di far funzionare bene l'amministrazione in modo da soddisfare le istanze della collettività<sup>1219</sup>. Chi più chi

<sup>1218</sup> Cfr. la ricostruzione della problematica prospettata in Boscati 2006, p. 210-216; nel senso di uno spazio di determinazioni autonome quasi inesistente in capo alla dirigenza di base v. Talamo 2000; Tullini 2000; Battini 2000; contra Boscati 2006 p. 210.

<sup>1219</sup> Per l'analisi delle trasformazioni Cassese 2001a, p. 83.

meno pone, infatti, al centro del proprio intervento riformatore la collettività dei consociati e le relative aspettative.

L'ultima delle riforme avviate in Italia dal nuovo governo<sup>1220</sup> risponde proprio alla medesima esigenza di coniugare economicità ed efficienza dell'agire pubblico con le aspettative di correttezza comportamentale manifestate dai fruitori dell'azione amministrativa.

In effetti, ma sul punto ci si soffermerà più avanti, proprio in Italia diviene via via più visibile un nuovo dato che connota i tentativi di riforma amministrativa, e cioè un bisogno diffuso di moralizzazione dei comportamenti che si fa diritto.

Con riguardo alle realtà amministrative dei diversi paesi europei, è possibile osservare che, pur sottendendo lo stesso minimo comune denominatore, le riforme (Cfr. Cassese 2001a; D'Alessio 2005; Sassi 2007, p. 33 ss) in essi avviate propongono scenari organizzativi differenti<sup>1221</sup>. Non è possibile prendere in esame in maniera approfondita la riforma amministrativa di ciascuno dei paesi dell'UE, ci si limiterà, pertanto, ai fini specifici di questo studio, a porre in evidenza le caratteristiche generali dei diversi percorsi di ammodernamento in essi riscontrabili. Questo al fine di evidenziare, se esiste, un sottile filo di collegamento fra i principi posti alla base (un *prius*) dell'azione amministrativa dei diversi paesi europei ed il tipo di riforma attuato nella corrispondente amministrazione.

A seconda dell'impostazione che i Governi europei hanno inteso dare alla propria azione amministrativa, è stato possibile osservare diverse tendenze riformatrici, ciascuna con proprie peculiari caratteristiche.

Sembra opportuno rammentare, sia pur brevemente, che il percorso di analisi delle riforme amministrative classificato come *New Public Management*<sup>1222</sup> propone meccanismi di ammodernamento finalizzati essenzialmente al raggiungimento della efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; ciò ponendo alla base della strategia complessiva di miglioramento la trasposizione delle tecniche della gestione aziendale nel settore pubblico.

La teoria della *Governance*,<sup>1223</sup> viceversa, presuppone il raggiungimento non dell'efficienza ed efficacia ad ogni costo, quanto, piuttosto, della legittimità e responsabilità dell'agire pubblico in funzione dell'erogazione equitativa dei servizi alla collettività dei consociati.

<sup>1220</sup> Le relative indicazioni programmatiche possono essere lette nel dossier reperibile all'indirizzo [http://www.funpub.it/ministro/pdf\\_home/Lavoro\\_pubblico\\_e\\_contrattazione\\_collettiva.pdf](http://www.funpub.it/ministro/pdf_home/Lavoro_pubblico_e_contrattazione_collettiva.pdf).

<sup>1221</sup> In Germania si è parlato appunto di *Neue Steuerungsmodell* dal 1978, nel Regno unito di *New public management* dal 1979, in Francia di *Renouveau du service public* dal 1989, in Spagna di *Modernización* dal 1992. La stessa terminologia usata per enunciarle è significativa delle aspettative di ampio respiro nutrite dai governi che se ne sono fatti promotori. Volendo individuare, però, le ragioni sottese a tutte queste riforme, è verosimile affermare che le spinte al rinnovamento siano determinate essenzialmente dai seguenti fattori: a) nel bisogno di porre rimedio allo squilibrio nelle spese esistente nelle amministrazioni dei paesi membri dell'UE; b) nella più o meno diffusa insoddisfazione per la *performance* del settore pubblico; c) nella internazionalizzazione delle amministrazioni, talché ciascun sistema amministrativo è obbligato ad adattarsi agli sviluppi delle altre amministrazioni per scongiurare il pericolo di condizioni di svantaggio per i propri utenti. In questo senso, Cassese 2001a.

<sup>1222</sup> Su cui v., *ex aliis*, gli scritti di Hodd 1991; Cassese 2001a; più di recente Sassi 2007; Gualmini 2003.

<sup>1223</sup> Che in buona misura costituisce una sorta di risposta europea al managerialismo americano facendo leva sui valori dell'equità e della partecipazione quali obiettivi strategici di una qualunque riforma del settore pubblico. Il vantaggio dell'approccio della *governance* sta proprio nella possibilità di avviare strategia di partecipazione dei cittadini e di controllo sull'azione amministrativa. Nell'ampia letteratura consultata almeno Mayntz 1999; Gualmini 2003.

La caratteristica che rende particolarmente interessante, ai fini dello studio che si sta conducendo, l'approccio posto alla base della *Governance Theory* è ravvisabile proprio nella "reinterpretazione dell'assetto strutturale della pubblica amministrazione, che non viene più raffigurata come una gerarchia, ma come un reticolo di sotto-unità organizzative in costante interscambio con l'ambiente" (Gualmini 2003, p. 17). Questa proiezione all'esterno consente di contemplare pure il "fuori" dell'amministrazione e quindi l'impatto sulla collettività dei consociati.

Accanto alle due teorie appena esposte, si è di recente affermata una nuova prospettiva di analisi delle riforme amministrative denominata *neo-istituzionale* che esamina la stretta connessione fra le caratteristiche delle riforme amministrative ed i vincoli e condizionamenti determinati dal contesto politico circostante.

Proprio all'interno di quest'ultimo nuovo approccio di analisi sono state osservate, nella propria evoluzione, tre diverse "traiettorie" (Gualmini 2001) di riforma delle amministrazioni dei paesi dell'UE.

Una traiettoria che si potrebbe definire del mercato, una traiettoria della modernizzazione ed una della *user democracy* corrispondente al modello democratico/partecipativo (Gualmini 2001).

Sotto l'egida della prima traiettoria è possibile accomunare i paesi più radicali nell'attuazione delle riforme (la Gran Bretagna innanzitutto la cui esperienza è simile a quella della Nuova Zelanda, Australia e Stati Uniti); nell'alveo della seconda è possibile ricondurre i paesi dell'Europa continentale (Francia, Germania, Spagna e, in larga misura, per quello che qui ci riguarda, pure Italia); nell'ambito della terza traiettoria di riforma, infine, è possibile sussumere i paesi dell'area scandinava e l'Olanda.

In questo lavoro ci si occupa della riforma delle amministrazioni italiane e delle relative dirigenze e, quindi, del percorso definito, entro l'alveo dell'approccio neo-istituzionale, di modernizzazione.

Tuttavia, l'emergere nel nostro ordinamento di nuovi principi e paradigmi che coinvolgono e condizionano le nostre amministrazioni, induce ad osservare con attenzione pure i paesi della traiettoria della *user democracy*.

In tali paesi, infatti, sono germinati e radicati principi come la centralità della persona ed il relativo benessere rispetto all'azione amministrativa, nonché l'equità e legittimità dell'agire pubblico ancor prima della efficienza.

Dalla traiettoria della *user democracy*, ma pure dall'approccio più generale della *Governance Theory*, è possibile trarre proficui spunti per evidenziare possibili spazi di adattamento del nostro sistema.

Volendo provare ad individuare elementi di assonanza nell'ambito delle esperienze dei paesi accomunati sotto l'egida del modello di modernizzazione, è possibile rilevare almeno le caratteristiche di seguito descritte.

In tutti, infatti, si può osservare la sussistenza di una riorganizzazione della gerarchia a livello ministeriale; la valorizzazione degli organismi di coordinamento orizzontale, cioè i dipartimenti; un rafforzamento del decentramento territoriale sotto il profilo funzionale ed un contestuale allentamento dei controlli dal centro alla periferia.

Con riguardo specifico alla micro organizzazione, cioè al piano gestionale dei rapporti di lavoro, in tutti i paesi menzionati è possibile osservare, il potenziamento della flessibilità del personale; il rafforzamento dell'autonomia e della responsabilizzazione della dirigenza; l'importazione, soprattutto in alcuni ordinamenti, come il nostro ad esempio, di modelli di formazione manageriale provenienti dal privato; un parziale rafforzamento delle forme di controllo e di valutazione. In Italia, è opportuno ricordarlo, tutto questo è avvenuto in maniera originale attraverso una privatizzazione per così dire "spinta" del rapporto di lavoro pubblico, e dirigenziale in particolare, che non incontra similari in altre esperienze dei modelli accomunati sotto la medesima traiettoria.

Nella traiettoria della modernizzazione è possibile ravvisare comunque una continuità con l'assetto strutturale amministrativo, proprio per le radici storiche dei paesi in essa contemplati.

In posizione diversa si collocano i paesi sussunti sotto l'egida della traiettoria della *user democracy*.

Questi ultimi, infatti, hanno privilegiato, sotto il profilo delle scelte di macro organizzazione, aspetti quali la ristrutturazione della gerarchia, l'ampio decentramento territoriale con contestuale creazione di *welfare* locali ed il potenziamento dell'autoregolazione a livello locale. Rispetto alle scelte di tipo gestionale, i paesi in questione hanno, poi, potenziato la mobilità del personale nonché il rafforzamento dell'autonomia e della responsabilizzazione della dirigenza. Di certo, però, l'aspetto che rende unica l'esperienza della *user democracy* risiede proprio nel comportamento del personale. Qui il managerialismo è stato coniugato se non addirittura sostituito dalla proiezione alla vicinanza al cittadino e alla compartecipazione all'erogazione del servizio. L'utente del servizio in questi paesi prende parte al procedimento amministrativo poiché è considerato non solo il destinatario del servizio medesimo ma il relativo proprietario.

In paesi come la Svezia l'interazione amministrazione/cittadino è caratterizzata da una democrazia incentrata sull'influenza ed il controllo esercitato dai cittadini<sup>1224</sup>.

Si tratta, infatti, di sistemi sensibili alla disapprovazione sociale intesa come sanzione rispetto all'inefficienza amministrativa. La voce (*voice*)<sup>1225</sup> dell'utenza ha qui un peso di non poco momento e normalmente si coniuga con l'opzione dell'abbandono (*exit*), in termini di distrazione della domanda di servizi, delle amministrazioni meno trasparenti<sup>1226</sup>.

In estrema sintesi, è possibile affermare come i paesi in questione abbiano privilegiato il principio della equità e legittimità dell'azione amministrativa, nonché la relativa trasparenza, piuttosto che il perseguimento dell'efficienza ad ogni costo; con ciò probabilmente collocandosi in posizione di maggior sintonia col livello superiore sovranazionale che, come meglio si vedrà più avanti, promuove tale nuova accezione di amministrazione attenta alle istanze dei consociati.

<sup>1224</sup> Rispetto all'analisi del contesto dei paesi scandinavi cfr. la relazione di Ziller 2007, *Il controllo sulla pubblica Amministrazione in chiave comparata*, una sintesi ad opera di Papa D., è consultabile sul sito [bollettinoadapt.unimore.it/allegati/07\\_27\\_75\\_PUBBLICO\\_IMPIEGO.pdf](http://bollettinoadapt.unimore.it/allegati/07_27_75_PUBBLICO_IMPIEGO.pdf)

<sup>1225</sup> Il paradigma *exit* e *voice* è riconducibile al pensiero di Albert Hirschman 1970.

<sup>1226</sup> Su tutti questi temi, il dibattito nel nostro ordinamento è stato rilanciato da Ichino, in particolare nell'ambito del convegno di studi "Pubblico impiego e strumenti di controllo", Milano, 17 maggio 2007, i cui atti sono consultabili su [bollettinoadapt.unimore.it/allegati/07\\_27\\_75\\_PUBBLICO\\_IMPIEGO.pdf](http://bollettinoadapt.unimore.it/allegati/07_27_75_PUBBLICO_IMPIEGO.pdf)

Il modello di amministrazione prospettato nell'ambito della traiettoria della *user democracy* pare, allora, porre al centro la persona ed i relativi bisogni; sposa, in buona sostanza, il paradigma personalistico cui si è fatto cenno.

Di seguito si proverà e verificare se pure nel nostro ordinamento emerga una tendenza in qualche modo speculare a quella appena menzionata.

### **7. I valori di fondo sottesi al polimorfismo delle dirigenze: la Costituzione ritrovata ed il passaggio dal paradigma bipolare al paradigma personalistico.**

Quanto sin qui detto rispetto alla frantumazione del modello unitario di dirigenza, e del relativo disgregarsi nelle molteplici realtà amministrative, richiede forse qualche precisazione.

Si è fatto cenno alla realtà normativa con la quale ormai, e sempre più, il giurista deve fare i conti: la legge ordinaria non è più in grado di svolgere una funzione unificante, l'unica fonte interna di carattere generale che può essere preposta a questo compito rimane la Costituzione.

È opportuno verificare, allora, quali siano i valori, e poi i principi, con funzione unificante, che sovrastano e permeano di sé le variegate funzioni e azioni amministrative.

Si intende per valore, a questo specifico fine, “un bene finale che chiede di realizzarsi attraverso attività teleologicamente orientate [...]. Esso vale come autorizzazione all'azione o al giudizio diretti al risultato, non come criterio di azione e di giudizio legittimi” (Zagrebelsky 2008).

Viceversa, con la locuzione principio, si intende far riferimento ad “un bene iniziale che chiede di realizzarsi attraverso attività che prendono da esso avvio e si sviluppano di conseguenza” (Zagrebelsky 2002 p. 873, Id 2008)<sup>1227</sup>.

Mutuo, infatti, l'analisi della dottrina che osserva come “tra il principio e l'azione c'è un vincolo [...] di coerenza che rende la seconda prevedibile” (Zagrebelsky 2008).

Per comprendere quali siano i valori, e poi i principi, che influenzano o dovrebbero influenzare l'agire pubblico, è opportuno volgere lo sguardo all'ordinamento sovranazionale. Questo perché è possibile qui osservare un processo di progressiva affermazione di alcuni valori e principi ancora lontani, invece, dal trovare chiaro riconoscimento giuridico nel nostro ordinamento ma che, a fronte, dell'ammissione di efficacia giuridica alle fonti comunitarie che li contemplano, potrebbero cominciare ad irradiare i propri effetti pure nel nostro ordinamento.

L'ordinamento sovranazionale si muove nella direzione di riconoscere, quale principio di organizzazione e funzionamento, l'importanza della “buona” amministrazione nel senso proprio di

---

<sup>1227</sup> In dottrina, sulla distinzione fra regole e principi, v. pure Guastini 2006, spec. p. 768- 770, che qualifica come “indefettibili” le prime, cioè le regole, in quanto stabiliscono in modo completo ed esaustivo sia i fatti in presenza dei quali si produce la conseguenza giuridica che esse stabiliscono, sia le eccezioni in presenza delle quali la conseguenza non si produce; e come defettibili (*defeasible*) i secondi, cioè i principi, allorquando non stabiliscono esaustivamente i fatti condizionanti, oppure non enumerano le eccezioni. Con riguardo pure agli aspetti correlati all'interpretazione costituzionale cfr. Perfetti 1993; Sul tema, in generale, rimane fondamentale lo studio di Ronald Dworkin 1982. Sui principi costituzionali v. pure Crisafulli V. 1952; D'Atena 1997.

un'amministrazione per così dire *friendly*<sup>1228</sup>, attenta ai bisogni dei cittadini, bisogni intesi pure come aspettativa di un'azione pubblica morale, etica, e cioè corretta<sup>1229</sup>.

L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali europea consacra appunto "il diritto ad una buona amministrazione"<sup>1230</sup>.

La norma statuisce espressamente che ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione (comma I) configurando così posizioni giuridiche soggettive piene, che il privato può vantare nei confronti dell'amministrazione medesima e della relativa azione. Fra queste, un posto di rilievo è occupato per un verso dal diritto, riconosciuto in capo ai privati, di essere ascoltati prima che nei propri confronti venga adottato un provvedimento individuale che rechi un pregiudizio e, per l'altro, dal diritto di accedere al fascicolo che li riguarda nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale (comma II). Il comma III riconosce, poi, ad ogni individuo il diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle proprie istituzioni o dai propri agenti nell'esercizio delle relative funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

In buona sostanza, è consacrato, almeno in ambito sovranazionale, il "diritto" dei *cives* ad essere posti al centro dell'agire pubblico di modo tale che è il contenuto delle relative pretese a modulare l'esecuzione della funzione pubblica e non il contrario (Zito 2002, p. 431). Un diritto, insomma, che appare un *quid pluris* rispetto alle previsioni del nostro ordinamento espresse dal principio di buon andamento e imparzialità contenuto nell'art. 97 della nostra Costituzione.

Il valore della persona umana diviene centrale nell'ordinamento sovranazionale rispetto all'azione pubblica.

Tutto questo rappresenta una precisa indicazione di superamento nell'ambito dell'ordinamento comunitario della visione autoreferenziale del diritto amministrativo, in auge almeno fino agli anni novanta (Zito 2002, p. 431), e cioè del paradigma bipolare cui si è fatto cenno.

Il principio della buona amministrazione affermato in ambito comunitario con la Carta di Nizza, il valore della centralità della persona con tutto il corredo di implicazioni etiche, di valore e diritto soggettivi che tale nozione racchiude, emerso nelle amministrazioni dei paesi europei accomunati nell'ambito della traiettoria della *user democracy*, rappresentano l'orizzonte verso cui pare orientarsi pure l'amministrazione italiana.

<sup>1228</sup> Parla di amministrazione "affettuosa" Allegretti U. 1996, p. 237, secondo il quale "il ricostruire la dignità e lo sviluppo umani come criterio fondante, destinazione e modo di essere dell'amministrazione, obbliga a considerare anche la sua struttura giuridica in termini di atteggiamenti di umanità, di affettuosità e (verrebbe addirittura di dire) di tenerezza. E a postulare anche per l'Amministrazione quel concetto di "relazione amichevole" che [...] il diritto internazionale indica quale criterio dei rapporti tra stati; i rapporti più duri [...] tra quelli che il diritto considera.

<sup>1229</sup> Allegretti U. 1996, p. 237, teorizza la "*friendliness*" - quale principio, già noto alla sociologia, di organizzazione dei rapporti che si annodano nella e con l'amministrazione, principio che si contrappone alla "*unfriendliness*" che esprime, al contrario, gli atteggiamenti falso *friendly*, falsamente affettuosi, delle amministrazioni. Del resto, pure in ambito comunitario esiste una definizione speculare di "cattiva amministrazione", quella contemplata nell'art. 195 (ex art. 138E) che dispone che "Il parlamento europeo nomina un mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di Giustizia ed il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali".

<sup>1230</sup> Sul tema cfr. Sorace 2008; Trimarchi Banfi F. 2007; Celotto 2003; Sacerdoti 2000; De Siervo 2001; F.M. Di Majo, 2001.

Se questo è lo scenario dell'ordinamento sovranazionale, è opportuno, contestualmente, domandarsi cosa sia, allora, accaduto all'amministrazione italiana, quali traiettorie di riforma abbia seguito nell'ultimo ventennio e soprattutto in quale contesto organizzativo e funzionale abbia collocato la propria dirigenza.

In questo generale processo di ammodernamento che riguarda molte amministrazioni europee un dato di originalità può essere rilevato in quello che è accaduto in Italia, esso è ravvisabile nella "pervasività" (Così Carinci F. 2004b) e nella estensione del processo di contrattualizzazione del lavoro pubblico, oltre che nella specificità degli interventi regolatori sulla disciplina della dirigenza.

Nel provare, poi, a rispondere all'interrogativo sopra prospettato, si potrebbe affermare che il contesto in cui la dirigenza pubblica si trova oggi a prestare la propria attività gestionale, è un contesto caratterizzato da un forte pluralismo organizzativo e funzionale, nonché da un assetto multilivello (policentrico) ed al contempo sempre più proiettato ad accogliere opzioni organizzative che abbracciano le logiche del contratto e del consenso<sup>1231</sup> ponendo al centro la persona.

Nel tempo il modello weberiano (Weber 1968) di amministrazione accentrata, caratterizzato dall'impostazione fortemente gerarchizzata, dominata dalle scelte unilaterali e dagli atti di imperio ha ceduto il passo ad un modello di organizzazione amministrativa più snello e flessibile, dislocato sul territorio e sempre più rivolto al raggiungimento e alla misurazione dei risultati<sup>1232</sup>, tanto da rendere sempre più rilevanti gli strumenti di controlli posti a valle del sistema.

Tuttavia, la piena assimilazione dell'impresa pubblica a quella privata non si è rivelata nel tempo una strategia organizzativa in grado di assicurare la "buona" amministrazione.

I principi e i metodi del mercato non sono trasferibili *ex abrupto* nel settore pubblico, vuoi perché qui non si produce profitto (ricchezza monetizzabile), ma si erogano, piuttosto, servizi per la collettività, vuoi perché i clienti sono i consociati, e quindi, soggetti protetti anche dal ventaglio delle tutele costituzionali.

Da qui l'interesse per la tendenza, cui sopra si accennava, a contemplare la persona ed i relativi bisogni non solo di efficienza ma anche di comportamenti amministrativi "buoni", nel senso di "etiche" e non solo "utili", ove l'aggettivo va inteso nella variegata accezione cui sopra si faceva cenno.

Molte norme della nostra Costituzione potrebbero, infatti, essere lette tenendo sullo sfondo questa nuova chiave di lettura e quindi soggiacere ad un *restyling* volto a rinvigorire, o più probabilmente a riscoprire, gli importanti significati annidati<sup>1233</sup> fra le pieghe dei relativi disposti normativi.

---

<sup>1231</sup> La bibliografia in materia è copiosa, si rinvia a titolo meramente esemplificativo, a Natalini 2006; Capano, Gualmini 2006, pp. 9-25; Sassi 2007.

<sup>1232</sup> In molte amministrazioni dal momento in cui si è provato a diffondere la cultura del mercato, dell'impresa e del diritto privato, e contestualmente a riconoscere un posto importante al cittadino/utente, che da *administré* è divenuto *customer*, l'azione si è progressivamente rivolta verso politiche esterne di soddisfazione dell'utenza. In argomento Cassese 2001a, p. 82.

<sup>1233</sup> Häberle 2000, sostiene, per l'appunto il pregio ed il valore del pensiero possibilista che consente di considerare pure le terze o le quarte possibilità. L'Autore nel valorizzare l'impostazione aperta alle plurime possibilità, ricorre ad un esempio illuminante: "Il voto

In effetti, la discussione sui principi e valori costituzionali va costantemente rinnovata poiché nel diritto “le valutazioni sono sempre in gioco”<sup>1234</sup> e “il solo modo per tenere vivi i valori costituzionali è quello di fare riferimento ad essi come realtà vitali” (Cervati, 2005, p. 117).

Proprio indossando le lenti del paradigma personalistico, appaiono chiare le ragioni del rinnovato interesse per la Carta Costituzionale, manifestato pure dagli studiosi del diritto amministrativo (B.G. Mattarella 2007a; *amplius* Id 2007b; Cervati 2005).

Interesse che si è tradotto nel rilancio del dibattito intorno a disposizioni come quelle contenute nell’art. 54, vale a dire rispetto alla esigibilità di comportamenti etici da parte dei lavoratori pubblici.

In questo disposto costituzionale è annidato, infatti, un principio essenziale che sovrasta l’azione pubblica: l’etica dei comportamenti dei dipendenti pubblici e dei dirigenti in particolare. Principio che può rappresentare un corollario, pure esso, del rispetto del valore della persona umana.

La norma, è opportuno rammentarlo, prevede che “tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore [...]”.

Già all’indomani della relativa emanazione, tale statuizione aveva determinato questioni interpretative<sup>1235</sup> riguardanti la locuzione “fedeltà” che, in quanto richiamava clausole generali, come la fiducia, la lealtà, o la correttezza, per un verso pareva collocarsi in ambiti più vicini alla sfera della morale che a quelli del diritto e, per l’altro, richiamava più la sfera del diritto civile, penale o del lavoro che quella *stricto sensu* amministrativistica.

Il rilancio della disposizione in parola, ben si coniuga con i contestuali percorsi dell’ordinamento sovranazionale.

Si potrebbe, infatti, sostenere che tale norma contenga una disposizione del tutto speculare a quella contemplata nell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali europea e cui sopra si è fatto cenno.

Il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore rappresenterebbe, per molti versi, la statuizione dell’ordinamento italiano che rende armonico l’ordinamento interno con quello sovranazionale, con una differenza sostanziale che di seguito si proverà a descrivere.

L’art. 54 della nostra Costituzione si concentra sui comportamenti dei funzionari pubblici, l’art. 41 della Carta pone, invece, al proprio centro, il diritto ad una buona amministrazione esigibile dai cittadini. L’uno osserva “l’interno” delle amministrazioni, i lavoratori; l’altro contempla

---

dissenziante nelle decisioni della Corte costituzionale costituisce un’espressione processuale istituzionalizzata della consapevolezza che le norme giuridiche lasciano aperte diverse possibilità e diverse alternative di interpretazione e che le opzioni oggi prescelte, non devono escludere nuove alternative per il futuro”; cfr. par. 2.2.1, p.3. Sul tema, da ultimo, v. pure Alaimo 2008, ove ampia bibliografia.

<sup>1234</sup> Häberle 2000, par. 2.3.2, p. 4, che osserva come “l’elemento normativo, il “dover essere”, non si perde nella triade della possibilità, della necessità e della realtà, sin dall’inizio il pensiero possibilista, quello realista e quello deterministico non devono essere praticati “indipendentemente” dalla norma giuridica. Si tratta di una “valutazione” del reale, delle possibilità e del coinvolgimento del necessario, si tratta di partire dal compito di limitare il normativo. Non esistono realtà, possibilità e necessità che non possano essere valutate e che siano incondizionate”.

<sup>1235</sup> Rispetto alle quali si rinvia alla ricostruzione di Ventura 1994, Salerno 2006, p. 1078.

“l'esterno”, guarda all'impatto dell'azione pubblica sul contesto circostante, i cittadini. L'uno osserva gli attori dell'agire pubblico, l'altro i fruitori.

Le due disposizioni combinate insieme soddisfano il bisogno di “buoni” comportamenti (*best practices*) - all'interno e verso l'esterno delle amministrazioni medesime - nei confronti delle persone.

Con l'art. 41, come si è sopra accennato, per la prima volta, infatti, viene codificato lo spostamento del centro di interesse verso cui orientare l'azione pubblica: alla buona amministrazione intesa come dovere di risultato a vantaggio della collettività si sostituisce la buona amministrazione che “riguarda pur sempre il risultato dell'agire amministrativo, ma assume ad oggetto la singola decisione, considerata dal punto di vista del suo destinatario, il quale ha titolo per pretendere che essa sia imparziale, equa e sollecita” (Trimarchi Banfi F. 2007, p. 54).

L'art. 41 della Carta esprime una nuova tendenza: allargare il concetto di fine pubblico tradizionalmente espresso, almeno nel nostro ordinamento, nella imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa – inteso come precipitato del valore efficienza, efficacia ed economicità - sino ad abbracciare la persona, ed il relativo benessere, al momento in cui si accosta al godimento di un servizio pubblico.

Dall'ordinamento sovranazionale potrebbero, allora, trarsi proficui spunti interpretativi per aggungere quel *quid pluris* nella nozione di fine pubblico, tipica del nostro ordinamento, in grado di “umanizzarla”.

L'art. 41, è noto, per molta dottrina parrebbe norma priva di efficacia giuridica vincolante per il nostro ordinamento (Sacerdoti 2000; De Siervo 2001; F.M. Di Majo, 2001; Celotto 2003) e, tuttavia, sono state prospettate convincenti letture interpretative di segno opposto. Nell'accedere alla tesi che ne riconosce l'efficacia *stricto sensu* giuridica<sup>1236</sup> - oltre che un indubbio valore politico<sup>1237</sup>

<sup>1236</sup> Cfr. l'ampio studio di Caruso 2008c, con particolare riguardo alle vicende giurisprudenziali in cui si è fatto riferimento alla Carta di modo tale che “la sua rilevanza, tuttavia, non è meramente politica, ma anche giuridica: la Carta entra nel circuito della motivazione del giudice, condizionandone la interpretazione, attraverso un esplicito riferimento nella motivazione, ma non fonda la decisione. In tal senso la sua applicazione può considerarsi quantomeno “indiretta”. Tanto che, osserva l'Autore “Non sono mancate ipotesi dottrinali, ma anche applicazioni giurisprudenziali, in cui la Carta è stata considerata “come se” fosse giuridicamente vincolante, *come se* fosse già uno strumento di hard law. In tal caso con una evidente discrasia tra la natura e struttura soft, o comunque semi hard della Carta e gli effetti (la funzione) hard (la disapplicazione del diritto interno da parte di un giudice dello stato) che ad essa si pretende di far conseguire”. Nello stesso senso Caruso, Militello 2009, ove si osserva che “Posizioni pionieristiche, che potrebbero essere considerate predittive del futuro ruolo che acquisterà la Carta di Nizza una volta ratificato il Trattato di riforma dei trattati istitutivi, sono state assunte da alcuni Avvocati Generali, particolarmente sensibili a considerare una novità ordinamentale la Carta di Nizza, e propensi ad un'applicazione diretta dei diritti fondamentali ivi sanciti, “come se” fosse già vincolante. E non mancano recenti esempi, anche in sentenze della Corte di Giustizia, sebbene meno numerose”.

<sup>1237</sup> Sulla vincolatività politica della Carta di Nizza e sulle relative ricadute sul piano dell'efficacia giuridica v., da ultimo, Caruso 2008c, ed ivi ampia bibliografia, che prospetta almeno tre ragioni per sostenere l'efficacia politica della Carta: a) l'allargamento della UE a nuovi 10 stati è avvenuto attraverso una verifica della loro adeguatezza politica ed economica. Tale verifica ha riguardato, pure, il rigoroso rispetto di uno standard ritenuto obbligatorio dei diritti fondamentali contenuti nella Carta di Nizza; b) la costituzione dell' Agenzia Europea sui diritti fondamentali mediante regolamento (n. 168/2007) del 15 febbraio 2007, con il compito di coadiuvare le istituzioni europee e gli stati nazionali nello svolgimento della propria attività istituzionale e nell'emanazione degli atti consequenziali ai fini del rispetto dei diritti fondamentali previsti nella Carta. c) Le principali istituzioni europee che condividono la funzione legislativa (la Commissione, il Parlamento, lo stesso Consiglio) hanno deciso di assoggettarsi volontariamente al rispetto del suo contenuto, facendovi riferimento nella fase “di elaborazione della legislazione dell'Unione” (comunicazione della Commissione Com(2005) 172 def, Dichiarazione del Parlamento del 15 marzo 2007).

- è possibile sostenere che a fronte di una eventuale distanza tra la nostra disciplina nazionale, in tema di amministrazioni, e le previsioni della Carta medesima, diverrebbe opportuno avviare un processo di necessario adeguamento del nostro sistema a quello sovranazionale (Zito 2002, spec. pag. 427).

Si intende, in effetti, affermare che a fronte del ribaltamento di prospettiva ravvisato in sede sovranazionale che, come sopra osservato, dispone la centralità della persona nei confronti della pubblica amministrazione, è possibile procedere all'adeguamento del nostro ordinamento in tal senso.

Del resto, la nostra Carta costituzionale contiene tutte le premesse perché il rapporto cittadino amministrazione possa essere impostato in modo da dar risalto, nell'esecuzione dell'*agere* pubblico, alla dimensione del servizio anziché a quella del potere, e cioè collocare al centro la persona e, viceversa, in posizione servente l'amministrazione<sup>1238</sup>.

Di seguito si proverà, allora, a prospettare quali siano le ricadute sul piano pratico della enunciazione di tali valori e principi come *prius* rispetto all'azione della pubblica amministrazione e dei propri dirigenti.

Ai fini che qui interessano, è proprio sul paradigma personalistico che pare opportuno concentrare l'analisi procedendo, nel contempo, a inquadrarlo nel nuovo contesto di un'amministrazione che abbandona il paradigma bipolare e si apre alla sussidiarietà e alla condivisione.

Pure nel nostro ordinamento la voce dei cittadini utenti, sempre più imponente rispetto alla qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni, come pure dei comportamenti dei dipendenti pubblici, potrebbe essere in grado di azionare forme di sanzioni giuridiche e paragiuridiche a fronte dell'inottemperanza dei doveri costituzionali di disciplina e onore.

L'azione pubblica eccellente, quella, cioè, in grado di produrre la massima soddisfazione dell'utenza, intesa come collettività dei consociati, potrebbe implicare pure la realizzazione di comportamenti etici da parte dei propri dipendenti e dei dirigenti in particolare; e ancora, il cittadino utente, una volta inserito in un processo di co-amministrazione, avrebbe forse la possibilità di esigere i medesimi comportamenti onesti ed etici, *friendly*, o addirittura l'opportunità di intervenire per conformare in tal senso l'*agere* pubblico.

Ciò che appare chiaro, alla luce delle considerazioni svolte in questo paragrafo, è la necessità di ricorrere ad una rilettura dei principi Costituzionali in chiave di reinterpretazione delle norme; e questo allo scopo di avvicinare il nostro ordinamento ai contestuali percorsi dell'ordinamento sovranazionale.

In questa prospettiva, gli articoli 97, 98 e 54 della Costituzione, riletti in filigrana con le disposizioni - e la *ratio* - dell'art. 41 della Carta di Nizza, potrebbero determinare ricadute di non poco momento sul piano della regolazione generale e di dettaglio.

### 7.1 Nuove prospettive per il vincolo di scopo dell'amministrazione italiana: le ricadute sul rapporto di lavoro delle dirigenze.

---

<sup>1238</sup> Tanto la dottrina amministrativistica quanto quella costituzionalistica hanno confortato, nel tempo, tale impostazione: cfr. *ex aliis*, Berti 1994; Benvenuti 1994; Allegretti, 1996; da ultimo pure Zito 2002.

Si è avuto modo di osservare, nei paragrafi precedenti, come, pure nel nostro ordinamento, la persona sia entrata gradatamente nel circuito della considerazione amministrativa, sia essa un *cives* sia essa un lavoratore, sia essa allocata dentro l'amministrazione, sia essa posta fuori della medesima.

In estrema sintesi, si potrebbe affermare che sia stato attuato un processo di apertura all'interno e verso l'esterno delle amministrazioni medesime finalizzato a cogliere meglio, e quindi soddisfare, i bisogni sociali oltre che ad accrescere il grado di efficacia dell'azione amministrativa medesima.

Bisogni sociali che sempre più, e sempre più spesso, sono espressi dalle aspettative della collettività riguardo l'etica diffusa dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni.

Non più, dunque, il fruitore dell'azione pubblica come "suddito" della medesima, intesa come potere del sovrano, bensì centro ispiratore, cardine, degli orientamenti dell'agire pubblico e, progressivamente, pure protagonista del medesimo.

Ciò è tanto vero che pure i recenti progetti di riforma del lavoro pubblico contemplano misure che rilanciano il ruolo della collettività quale controllore e propulsore della buona amministrazione<sup>1239</sup>.

Ragionando, allora, *de iure condendo*, contestualmente al tramonto del paradigma bipolare, sovrano/suddito, appare auspicabile un progressivo affermarsi del paradigma personalistico e cioè del paradigma che pone al centro la persona<sup>1240</sup>.

Ciò non un contestuale abbandono, come sopra si osservava, dell'azione pubblica a tutti i costi efficienti a vantaggio della nuova prospettiva della piena soddisfazione dei fruitori dell'azione amministrativa. Dopo la *sbornia efficientista* degli anni novanta<sup>1241</sup>, potrebbe riprendere quota l'esi-

---

<sup>1239</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 3 comma 1 del ddl 2031/2008 che dispone come "L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture, a prevedere mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli *standard* qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato, nonché a prevedere l'obbligo per le amministrazioni, i cui indicatori di efficienza o produttività risultino peggiori rispetto alla media delle amministrazioni omologhe, di fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento alla media entro un termine ragionevole e, infine, a prevedere l'attivazione di canali di comunicazione diretta utilizzabili dai cittadini per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle amministrazioni pubbliche" e ancora che nell'esercizio della delega, il Governo si debba attenere, fra gli altri principi e criteri direttivi, pure a quello volto a "i) consentire a ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, se dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori[...]".

<sup>1240</sup> Nello stesso senso Pioggia 2002.

<sup>1241</sup> Arena 2001, par. 2, provocatoriamente, afferma che "l'importante è avere sempre presente la ragione profonda per cui esistono gli apparati pubblici e non cadere nella trappola dell'autoreferenzialità, quella che fa sì che politici e funzionari siano ossessionati dal perseguimento dell'efficienza, efficacia e dell'economicità come se questi fossero gli obiettivi della loro azione, anziché, più semplicemente, modalità operative che, se ed in quanto realizzate, consentono di rendere un miglior servizio ai cittadini. Potrà sembrare strano, in questa epoca ossessionata dall'efficienza, eppure va detto che l'efficienza amministrativa, in sé, non è un valore: il valore è la persona umana e la sua dignità".

genza di rilanciare modelli di equità e trasparenza improntati alla moralizzazione delle azioni dentro e fuori l'amministrazione; si intende in questa sede sostenere, appunto, che la persona, ed il proprio modo di agire, debbano conquistare un ruolo centrale nel sistema.

Del resto, le più recenti letture interpretative dei filosofi morali (Sen Amartya K. 1986), ma pure della dottrina amministrativistica<sup>1242</sup>, hanno avuto modo di porre in evidenza che non sempre l'efficienza fine a se stessa è sinonimo di benessere sociale.

Da qui il rilancio del ricorso agli strumenti del diritto privato, ma con un nuovo *animus*: quello cioè volto a prospettare l'importanza del consenso degli interlocutori, dentro e fuori dell'amministrazione nonché il progressivo coinvolgimento della persona anche nell'esercizio dell'azione *stricto sensu* amministrativa.

Dall'interesse pubblico tradizionale, generale e astratto, sarebbe opportuno iniziare a contemplare un interesse che si situi nei cittadini, che potrebbe essere definito condiviso<sup>1243</sup>.

Già negli anni 70 la dottrina poneva in evidenza il fatto che la persona umana deve essere vista come un "dato" da rispettare (da difendere) ma anche come un compito da realizzare (positivamente), rispetto al quale le organizzazioni sociali "ove si svolge la sua personalità" sono serventi e sono "riconosciute e garantite a livello costituzionale non come tali, ma nella misura in cui consentano e favoriscano il libero sviluppo della persona" (Barbera A. 1975, p. 109).

Si pensi agli strumenti di partecipazione prospettati dalla legge sul procedimento amministrativo (la numero 241 del 1990), alla normativa sull'*e.gouvernement*<sup>1244</sup> ed al paradigma dell'amministrazione condivisa espresso dall'art. 118 della Costituzione<sup>1245</sup>, cioè di un'amministrazione fortemente intrisa di uno spirito democratico – partecipativo; ma si pensi pure al dibattito, recentemente rilanciato, in tema di comportamenti etici delle p.a verso la collettività degli utenti<sup>1246</sup>.

La dirigenza pubblica italiana si colloca in questo contesto di ritrovato interesse per la qualità dei comportamenti e, quindi, della centralità della persona.

Un esempio può, allora, essere utile a disvelare le ragioni di questa attenzione per l'evoluzione del sistema, proprio perché foriere di profondi mutamenti nella disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale.

---

<sup>1242</sup> È stato pure osservato che "Se l'amministrazione è efficiente nel creare condizioni per il pieno sviluppo della capacità di ciascun essere umano, allora quell'efficienza ha un senso, altrimenti è inutile o addirittura dannosa: la storia del secolo appena terminato ci insegna che l'efficienza burocratica può anche essere messa al servizio dello sterminio, anziché la promozione, dell'uomo", Arena 2001.

<sup>1243</sup> Osserva la dottrina che è più fruttuosa scientificamente, oltre che eticamente corretta, una prospettiva che nello studiare l'amministrazione si ponga dalla parte dei cittadini, cioè di coloro che costituiscono la giustificazione dell'esistenza stessa dell'amministrazione, piuttosto che non dalla parte dell'amministrazione. Così Arena 2005a.

<sup>1244</sup> La medesima lettura di apertura all'utenza può, infatti, essere prospettata riguardo la legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica. Essa, rubricata come "disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", si occupa, infatti, di schiudere spazi di conoscenza rispetto alle attività amministrative in modo da coinvolgere gli amministrati nell'amministrazione.

<sup>1245</sup> Sui cui Arena 2004a, p. 88; Id 2005a; Id 2005b; Id 2006.

<sup>1246</sup> Cfr. Mattarella 2007b.

Si rammenti, infatti, la novella attuata dalla legge n. 145 del 2001 (meglio nota come legge Frattini), che, per l'appunto, in un momento storico/istituzionale di grande interesse per l'efficienza amministrativa *sic et simpliciter*, provvedeva ad espungere dalle causali della responsabilità dirigenziale (di cui all'art. 21 del d.lgs 165/2001) l'esame puntuale delle prestazioni dirigenziali (il *modus agendi* del dirigente), lasciando che l'addebito di tale peculiare tipo di responsabilità fosse misurato quasi esclusivamente sul raggiungimento degli obiettivi assegnati alla dirigenza medesima. Ciò determinava, almeno per la dirigenza statale, cui questa disciplina era prioritariamente destinata, un disinteresse per la qualità complessiva dell'azione dirigenziale<sup>1247</sup> ed una ossessiva attenzione per il perseguimento dei vari obiettivi.

Recuperare il ruolo della persona nelle amministrazioni potrebbe, allora, comportare il riemergere dell'importanza di una valutazione che tenga conto non solo del raggiungimento dell'obiettivo, ma pure del modo in cui l'obiettivo è stato raggiunto e, più in generale, del *quomodo* il dirigente abbia condotto la propria attività gestionale; ma gli esempi potrebbero moltiplicarsi.

Anche a tal proposito il disegno di legge sopra menzionato pare contenere preziosi input per reindirizzare il sistema in questo senso<sup>1248</sup>.

Lo scopo dell'azione amministrativa, il fine pubblico, quello generale e astratto secondo la tradizione giusamministrativistica, può allora fuoriuscire dagli angusti confini del paradigma efficientista (sia nell'accezione pan amministrativistica sia nell'accezione pan privatistica) tipico dell'ultimo ventennio, come pure del paradigma bipolare e, quindi, abbracciare ambiti diversi in cui trovano posto la persona umana e la propria dignità, e ciò tanto dentro quanto fuori delle amministrazioni medesime.

Pure nelle amministrazioni è possibile, allora, contemplare valori "altri" da quelli che tradizionalmente hanno accompagnato l'*agere* pubblico, la persona diventa un valore in tale accezione talché si insinua nei principi costituzionali divenendo poi regola per l'agire pubblico.

In questo modo diventa rilevante pure il benessere dei destinatari dell'azione pubblica medesima misurabile in termini di *customer satisfaction*.

Non sarebbe più sufficiente, allora, il tradizionale accostamento fra fine pubblico (generale e astratto) e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, ove quest'ultimo è il precipitato

<sup>1247</sup> Né vale l'obiezione che la contestuale sopravvivenza fra le causali della responsabilità dirigenziale della inosservanza delle direttive – che prevede persino una anticipazione della soglia di addebito in quanto non è più necessario che si tratti di "grave inosservanza" – possa costituire un valido strumento per sostenere che l'analisi del comportamento dirigenziale, complessivamente considerato, abbia mantenuto il proprio *appeal* per il legislatore. Un conto è, infatti, il comportamento di inosservanza di una direttiva e cioè un fatto lesivo che, mutuando gli studi di diritto penale, si potrebbe qualificare tra quelli *qui uno actu perficiuntur* (delitti cosiddetti unisussistenti), altro conto la visione di insieme, su base annua, di ogni singolo comportamento manageriale del dirigente medesimo, che esprime, invece, la frazionabilità nel tempo della condotta lesiva.

<sup>1248</sup> Cfr. art 3 comma 2 lett. e) del ddl n. 2031, che, fra i principi e criteri direttivi che dovranno guidare l'azione normativa del Governo, individua pure quello volto a "riordinare gli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche secondo i seguenti criteri: 1) estensione della valutazione a tutto il personale dipendente; 2) *estensione della valutazione anche ai comportamenti organizzativi dei dirigenti; [...]*" (corsivo dell'autore). L'espresso riferimento ai comportamenti micro organizzativi del dirigente, potrebbe essere letto come un ritrovato interesse per la qualità delle prestazioni dirigenziali, a prescindere dall'obiettivo assegnato.

del primo, occorrendo, piuttosto, riempire di contenuti concreti questa accezione, in modo da misurare, orientare il fine pubblico sulle persone, sui cittadini<sup>1249</sup>.

A fronte di tali considerazioni, sembra opportuno, allora, domandarsi come le dirigenze pubbliche debbano interpretare la propria doppia funzione (datoriale e di lavoratori subordinati). Se cioè l'apertura alla persona influenzi il complesso di regole che disciplinano ora l'aspetto datoriale ora quello di lavoratore subordinato.

## 7.2 La responsabilità sociale delle amministrazioni ed i riflessi sull'organizzazione.

L'ampliamento di prospettiva che si spinge sino a coinvolgere pure il contesto esterno, accomuna l'evoluzione degli apparati amministrativi con la parallela trasformazione che da tempo riguarda le aziende private. Pure per queste ultime, infatti, pare tramontata l'idea tayloristica della organizzazione proiettata al mero raggiungimento della efficienza ed al contempo pare affermarsi il bisogno di temperare il profitto con le istanze sociali<sup>1250</sup>.

Persino per le imprese private, che non sarebbero obbligate in tal senso, il profitto non appare più l'unico obiettivo della propria organizzazione.

In effetti, pure nell'ambito degli studi sulle trasformazioni del rapporto di lavoro privato, e anche - ma con meno enfasi rispetto a studi pregressi - sulla trasformazione della funzione del management e del rapporto di lavoro del dirigente privato - sempre di più, e direi correttamente, un importante filone di ricerca (Rullani 2001, De Luca Tamajo 2003, Jeammaud 2001, Morin 2005.) si concentra sulle trasformazioni della impresa (sia rispetto alla struttura organizzativa sia rispetto alla relativa funzione).

Le organizzazioni possiedono, infatti, un compito istituzionale (quello previsto nel proprio statuto) ed un compito sociale, assai meno preciso, osserva qualche autore (Viviani 2006, p. 247), riassumibile nel concetto che l'organizzazione, per conseguire i propri obiettivi, deve necessariamente muoversi nella società e i propri movimenti producono effetti sensibili.

La responsabilità sociale dell'impresa (RSI) esprime proprio la presa di coscienza che ogni azione dell'organizzazione imprenditoriale debba essere misurata sul complesso degli effetti che essa produce. Il "fuori" dell'impresa diviene, in buona sostanza, rilevante. Questo significa che ogniqualvolta entrano nel circuito delle scelte imprenditoriali le ponderazioni misurate sugli *stakeholder*, si assiste all'allargamento (all'uscita dal *black box*) dell'impresa ed all'accettazione della sfida cooperativa<sup>1251</sup>.

Agli occhi dello studioso si dispiega uno scenario in cui diviene sempre più evidente l'osmosi fra impresa e mercato, di modo che le due categorie si intersecano e si compenetrano<sup>1252</sup>.

---

<sup>1249</sup> Così pure Caruso 2008b.

<sup>1250</sup> Rullani 2001; Braverman 1978.

<sup>1251</sup> Mutuo l'espressione di Del Punta 2006, p. 56-57.

<sup>1252</sup> Di recente, qualcuno ha osservato che "si sviluppano relazioni prima impensabili: la massaia che si allea col progettista e con l'operaio per migliorare il frullatore e renderlo più adatto agli scopi di chi lo dovrà impiegare. Il ciclista che insegna alla fabbrica come deve essere costruita la pompa che gonfierà le gomme. Non sappiamo bene se la massaia e il ciclista sono dentro o fuori. Certo è che la *black box* non c'è più", Viviani, 2006, p. 48.

Pur non volendoci addentrare nel dibattito<sup>1253</sup> sviluppatosi intorno alla RSI<sup>1254</sup>, è, tuttavia, opportuno in questa sede osservare, almeno come prospettiva di indagine, che essa esprime l'istanza, per lo più evidenziata nel mondo anglosassone, "di correzione spontanea dei modelli di azione manageriale ivi imperanti, condensabili nell'imperativo della massimizzazione del valore dell'impresa per gli azionisti" (Del Punta 2006, p. 46).

Si tratterebbe, giusta la lettura della dottrina di "un modello di *governance* allargata dell'impresa, in base al quale chi governa l'impresa ha responsabilità che si estendono dall'osservanza dei doveri fiduciari nei riguardi della proprietà ad analoghi doveri fiduciari nei riguardi in generale di tutti gli *stakeholder*".<sup>1255</sup>

È, allora, opportuno in primo luogo osservare che per le imprese private, abbracciare la causa della RSI, equivale innanzitutto all'adozione di strumenti e misure che siano in grado di vagliare il consenso degli *stakeholder*. Sul piano organizzativo questo comporta, ad esempio, l'adozione di un bilancio sociale, o, comunque, di strumenti di *accountability*, oltre che di un codice etico.

Tanto per le imprese quanto per le pubbliche amministrazioni è possibile, allora, sostenere come si sia progressivamente affermata un'attenzione per l'etica comportamentale<sup>1256</sup>.

Osservando, in particolare, le amministrazioni pubbliche, è possibile affermare che gli strumenti di monitoraggio e valutazione delle prestazioni dirigenziali - e per questo tramite di tutti i lavoratori sottoposti alla gestione dei medesimi - altro non sono che dispositivi di *accountability* e gli stessi codici etici<sup>1257</sup>, ormai allegati a tutti i contratti di ciascun comparto, sono facilmente assimilabili al codice etico delle imprese che si muovono nello spazio della RSI.

Del resto, l'esperienza non è nuova almeno nell'ambito degli enti per così dire para amministrativi<sup>1258</sup>.

Si pensi al caso delle società partecipate ed alla legislazione<sup>1259</sup>, alle medesime diretta, relativa all'introduzione di una tipologia di responsabilità amministrativa per i reati commessi nell'interesse delle medesime da parte dei dirigenti e dei dipendenti. Legislazione che prevede, come

<sup>1253</sup> Su cui v. Del Punta 2006; Tursi 2006; Gallino 2005, Napoli 2005, Ferraresi 2004.

<sup>1254</sup> Cosa si debba intendere nel contesto sovranazionale per responsabilità sociale dell'impresa (ovvero, secondo l'acronimo inglese, Corporate Social Responsibility, CSR) parrebbe chiarito dal libro verde cui ha poi fatto seguito la Comunicazione della Commissione Com (2002) 347 def. Del 2 luglio 2002, che ha imposto alla comunità europea il tema in questione stabilendo che "Il concetto di responsabilità sociale delle imprese significa essenzialmente che esse decidono di propria iniziativa di contribuire a migliorare la società e rendere più pulito l'ambiente. Nel momento in cui l'Unione europea si sforza di identificare valori comuni adottando una Carta dei diritti fondamentali, un numero sempre maggiore di imprese riconosce in modo sempre più chiaro la propria responsabilità e la considera come una delle componenti della propria identità. Tale responsabilità si esprime nei confronti dei dipendenti e, più in generale, di tutte le parti interessate all'attività dell'impresa ma che possono a loro volta influire sulla sua riuscita» (Libro Verde 5 1.8). In tema di RSI si vedano gli scritti di Sacconi 2005; Del Punta, 2006.

<sup>1255</sup> Sacconi 2004, p. 112; sul tema vedi pure Del Punta 2006 p. 55; Viviani 2006, p. 18.

<sup>1256</sup> La dottrina ricollega questo bisogno di rilancio dell'etica pubblica pure a fattori sociali, e cioè al fatto che hanno avuto accesso agli uffici pubblici anche persone non educate ai temi dell'etica per cui si è reso opportuno tradurre in norme ciò che normalmente è dettato dalla coscienza, dalla formazione e dalla cultura di ciascuno. Cassese 2003, p. 1097.

<sup>1257</sup> Sui codici etici v. ampiamente Carloni 2002.

<sup>1258</sup> È possibile far rientrare nell'ambito degli enti monitorati, L'Alitalia s.p.a.; Anasa s.p.a.; Arcus s.p.a.; Cassa depositi e prestiti s.p.a.; Coni Servizi s.p.a.; Consap s.p.a.; Consip s.p.a.; Enav S.p.a.; Enel S.p.a.; Eni S.p.a.; Eur S.p.a.; Ferrovie dello Stato s.p.a.; Finmeccanica s.p.a.; Fintecnica s.p.a.; Gse S.p.a.; Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato s.p.a.; Italia Lavoro s.p.a.; Poste Italiane s.p.a.; Rai s.p.a.; Sace s.p.a.; Sogin s.p.a.; Sviluppo Italia s.p.a.; sul punto v. Cimino 2008.

<sup>1259</sup> Il riferimento è al d.lgs 8 giugno 2001 n. 231; su cui cfr. *ex aliis* Guerini 2005; De Maglie 2002; Alessandri 2002.

nucleo centrale del modello, l'elaborazione di codici etici il cui rispetto sia assicurato da adeguate sanzioni disciplinari, ma pure dalla vigilanza di un apposito organismo di controllo.

Il vantaggio del ricorso a tali tipologie di strumenti risiede nell'anticipare la soglia delle possibili reazioni ordinamentali alle eventuali disfunzioni gestionali degenerate pure in illecito.

Gli ordinari strumenti di controllo penali e contabili operano dopo la commissione dell'eventuale illecito ed hanno un carattere repressivo, viceversa, l'adozione di codici etici sviluppa un orientamento alla prevenzione.

Ciò significa che è anticipata la soglia dell'intervento dissuasivo in modo tale da agire direttamente sui processi che possono condurre al compimento di azioni illecite.

È opportuno, a questo punto, considerare il ruolo della dirigenza nell'ambito di questo rinnovato quadro sistemico, in cui l'efficienza della gestione si intreccia con l'etica comportamentale dei dipendenti pubblici e la collettività, laddove la P.A. entri in diretto contatto con la medesima, diventa il soggetto in grado di esigere una buona amministrazione ed al contempo di realizzarla.

#### 8. Verso una responsabilità sociale delle dirigenze?

Le amministrazioni pubbliche che abbandonano il paradigma bipolare a vantaggio di quello personalistico, si trovano a doversi confrontare con un nuovo modello di *governance* in cui chi gestisce, cioè i dirigenti, ha responsabilità che si estendono dall'osservanza dei doveri fiduciari, innervati negli incarichi di funzione dirigenziale, ad analoghi doveri fiduciari nei confronti di tutti i cittadini, e delle persone in generale. Diventano rilevanti, in tale nuovo contesto, gli interlocutori dell'amministrazione, i sudditi.

I cittadini/ *stakeholder* nella misura in cui hanno l'opportunità di parlare, esprimersi, consentire, negare, negoziare o convenire, quando insomma abbiano l'opportunità di *voice*, appaiono reali, assumono consistenza divengono portatori di una posizione giuridica soggettiva concreta che va molto al di là del mero interesse diffuso riconosciuto in passato dalla dottrina amministrativistica<sup>1260</sup>.

Quando, poi, ci si interroghi su come possa essere appagata l'aspettativa dei cittadini/*stakeholder*, è del tutto naturale osservare come questa non si possa ritenere soddisfatta solo a fronte dell'erogazione di un servizio efficiente ma come, viceversa, occorra pure che a quest'ultimo sia accostato un complesso di attività virtuose in grado non solo, se guardate da una prospettiva di sviluppo fisiologico, di apparire *friendly* verso l'utenza, ma anche, se guardate viceversa dalla opposta prospettiva dello sviluppo patologico, di non comportare nocimento né per la collettività né per la medesima amministrazione.

Allo stesso modo in cui l'impresa privata che, secondo la dottrina prevalente (Pace 1993; Irti 1998), non può essere condizionata da qualsivoglia funzione e, tuttavia, sempre più soggiace ai principi della responsabilità sociale; così la gestione privatistica dei dirigenti pubblici, che non è di per se funzionalizzata al raggiungimento del vincolo di scopo, o almeno non dovrebbe esserlo nei singoli atti che la esprimono, finisce per dovere contemplare fra le proprie finalità privatistiche

---

<sup>1260</sup> Sebbene il ddl 2031/2008, prima citato, sembri riconoscere innanzi tutto una posizione giuridica soggettiva di interesse, tanto da riconoscere poi la competenza del giudice amministrativo.

obbligazioni “altre” rispetto a quelle che naturalmente scaturiscono dal contratto di lavoro o da quello di incarico. Ciò perché si tratta di doveri comportamentali verso soggetti diversi dalla propria controparte contrattuale del rapporto di lavoro.

Eppure il dovere di mettere in campo una gestione *friendly* diverrebbe, così ragionando, un’obbligazione esigibile dal datore di lavoro pubblico poiché al pari della gestione efficiente soddisferebbe il fine pubblico cui guarda, secondo la nozione sintetica di funzionalizzazione (D’Antona 1997 oggi 2000, p. 171), anche l’azione dirigenziale.

La fonte di tali doveri affonda, infatti, le proprie radici nel vincolo di scopo posto a valle della gestione dirigenziale; tale vincolo ne orienta complessivamente i comportamenti pur non conformandoli singolarmente; limitandosi cioè a finalizzarli ma non a funzionalizzarli.

Ed allora ecco l’azione dirigenziale spingersi oltre il mero raggiungimento dell’obiettivo assegnato, fino a contemplare la persona ed i propri valori, ivi compresi l’aspettativa di apertura dell’azione amministrativa ai privati ed il relativo coinvolgimento, come pure l’etica comportamentale intesa nei termini di una moralizzazione diffusa. La gestione dirigenziale apparirà, pertanto, “finalizzata” complessivamente anche al benessere delle persone<sup>1261</sup>.

Solo per fare un esempio, al limite della banalizzazione, il dirigente sanitario non sarà adempiente solo riducendo i rischi di mortalità dei propri pazienti ma anche quando abbia eseguito la propria prestazione in maniera etica<sup>1262</sup> e nel rispetto del benessere psicologico del paziente.

L’attesa della collettività di un comportamento dirigenziale “buono”, nelle molte accezioni sopra esplicate, all’interno e verso l’esterno delle amministrazioni, entra nell’obbligazione manageriale del dirigente conformandola e divenendo una delle prestazioni esigibili da parte dell’imprenditore pubblico (il datore di lavoro del dirigente) e verificabile attraverso gli ordinari sistemi di valutazione.

Del resto, pare che pure il legislatore della riforma *in itinere* abbia preso coscienza di siffatta nuova prospettiva sistemica, laddove ha previsto la *class action*, il rilancio delle carte dei servizi e forme di responsabilità latamente sociali in capo ai dirigenti pubblici.

#### Bibliografia.

Alaimo A. (2008), *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Torino, Giappichelli.

Alessandri A. (2002) (a cura di), *La responsabilità amministrativa degli Enti: d.lgs 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, Giuffrè.

Allegretti U. (1996), *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam.

Albanese A. (2002), *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, DP, pp. 51 ss.

Ales E. (2007), *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet.

---

<sup>1261</sup> Evocando, in buona sostanza, l’idea senniana delle *capabilities* che pone al centro del nuovo welfare le persone con la propria identità, le biografie, le esigenze di “essere-bene” e non invece, come ancora avviene, le prestazioni di servizi, le quali devono conservare il valore dello strumento e non del fine degli interventi di welfare, così Bruni, Zamagni 2004, p. 237.

<sup>1262</sup> Trattando in egual modo tutti i clienti/pazienti e non riservando privilegi ad alcuno, come, solo per fare un esempio, accade rispetto al tipico malcostume delle liste di attesa disattese a fronte di rapporti amicali.

- Arendt H. (1988), *Vita activa, la condizione umana*, Gruppo editoriale Fabbri, Bompiani, Sonzogno, Milano, Etas s.p.a.
- Arena G. (2001), *L'amministrazione della parte dei cittadini*, in <http://webmagazine.urp.it/>
- Arena G. (2002), *La regola d'oro della comunicazione*, in <http://webmagazine.urp.it/>.
- Arena G. (2004a), *Sussidiarietà e solidarietà*, Diritto Romano Attuale, n. 12, p. 85 ss.
- Arena G. (2004b), *Un nuovo modo di amministrare. Dal modello bipolare al modello dell'amministrazione condivisa*, Relazione introduttiva alla "Convenzione nazionale della sussidiarietà", Roma 13 marzo 2004, Centro Congressi Frentani, in <http://webmagazine.urp.it/>.
- Arena G. (2005a), *L'Amministrazione condivisa*, Quaderni di rassegna sindacale, 325 ss.
- Arena G. (2005b), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della costituzione*, in Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, Jovene, p. 177.
- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma Bari, Editori Laterza.
- Barbera A. (1975), *Commento all'art. 2 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Bologna Roma.
- Battini S. (2002), *Il personale*, in Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Braverman H. (1978), *Lavoro e capitale monopolistico*, Torino, Einaudi.
- Benvenuti F. (1987), *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, Cedam.
- Benvenuti F. (1994), *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Ed. Marsilio.
- Berti G. (1994), *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, Cedam.
- Bobbio N. (1977), *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, Edizioni di comunità.
- Boscato A. (2006), *Il dirigente dello Stato, contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, Giuffrè.
- Bruni L., Zamagni S., (2004), *Economia civile, efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino.
- Cafaggi F. (2001), *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, *Politica del diritto*, n. 4, p. 543 ss.
- Cammelli M. (2004), *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Capano G., Gualmini E. (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Carinci F. (2003), *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, ADL, 2003, pp. 17 ss.
- Carinci F. (2004a), *Il lento tramonto del modello unico ministeriale dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, LPA, p. 833 ss.
- Carinci F. (2004b), *Una riforma conclusa. Fra norma scritta e prassi applicativa*, LPA, 2004, p. 329.
- Carinci F. (2006), *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, ADL, p. 1496 ss.

- Carinci F., Mainardi S. (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005.
- Carloni E. (2002), *Ruolo e natura dei codici etici*, DP, pp 319-360.
- Caruso B. (2007), *Occupabilità, formazione e capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, DLRI, p. 1-134.
- Caruso B. (2008a), *La regolazione a "doccia scozzese" del lavoro pubblico. Rigidi, flessibili, precari, di nuovo rigidi*, in LPA, p. 221.
- Caruso B. (2008b), *La flessibilità (ma non solo) del lavoro pubblico nella l. 133/08 (quando le oscillazioni del pendolo si fanno frenetiche)*, in WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT – 79/2008 ma anche in LPA, n. 3-4, p. 465.
- Caruso B. (2008c), *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento costituzionale europeo*, di prossima pubblicazione.
- Caruso B., Militello M. (2009), *L'uso giurisprudenziale della Carta di Nizza tra il 2000 e il 2008 (una ricerca sulle motivazioni dei giudici)*, in corso di pubblicazione, su RIDL, I.
- Cassese S. (1989), *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Scientifica Einaudi.
- Cassese S. (1994), *Le amministrazioni pubbliche in Europa per uno studio storico – comparato del diritto amministrativo*, in Scritti in onore di Pietro Virga, T. I, Milano, Giuffrè, 1994.
- Cassese S. (2000), in Predieri A., Morisi M., (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli.
- Cassese S. (2001a), *L'età delle riforme amministrative*, RTDpub., p. 79ss.
- Cassese S. (2001b), *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in RTDpub., 601-650.
- Cassese S. (2003), *L'etica pubblica*, in GDA, p. 1097
- Cassese S. (2007), *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, in Amministrare, XXXVII, n. 3, p. 471.
- Celotto A. (2003), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana: verso il trattato "costituzionale" europeo*, Eur. Dir. Priv., p. 33.
- Cervati A. A. 2005, *A proposito di metodi valutativi nello studio del diritto costituzionale*, DP, 2005, pp. 707 ss.
- Cimino B. (2008), *I codici etici delle società pubbliche*, in GDA, n. 2, p. 215 ss.
- Corpaci A. (2001), *Revisione del titolo V della parte seconda della costituzione e sistema amministrativo*, RE, 1305 ss.
- Corsale M. (1983), *Pluralismo giuridico*, Enc. Del diritto. Vol XXXIII, Giuffrè.
- Crisafulli V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè.
- D'Alessio G. (2005), *Convergenze e divergenze nell'evoluzione dei sistemi amministrativi europei*, in Maria De Benedetto (a cura di), *Istituzioni, Politica e amministrazione, otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, p. 175.

- D'Antona M. (1996 oggi 2000), *Stato "diverso", riforma amministrativa e sindacato*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 113 ss.
- D'Antona M. (1997a oggi 2000), *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in ADL n. 4, 35-73, oggi in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 129 ss.
- D'Antona M. (1997b oggi 2000), *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 175 ss.
- D'Antona M. (1997c oggi 2000), *Il ruolo della dirigenza nei processi di riforma*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 205 ss.
- D'Antona M. (1997d oggi 2000), *Soggetti e struttura della contrattazione collettiva*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 213 ss.
- D'Antona M. (1998a oggi 2000), *La contrattualizzazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 221 ss.
- D'Antona M. (1998b oggi 2000), *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 233 ss.
- D'Antona M. (1998c oggi 2000), *Il rinnovo dei contratti collettivi delle pubbliche amministrazioni 1998-2001. Verso l'Europa a più velocità?*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 261 ss.
- D'Antona M. (1999a oggi 2000), *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 271 ss.
- D'Antona M. (1998b oggi 2000), *Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego (osservazioni sui d.lgs n. 396 del 1997, n. 80 del 1998 e 387 del 1998)*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. IV, Milano, Giuffrè, p. 277 ss.
- D'Atena A. (1997), *In tema di principi e valori costituzionali*, Giur. Cost., p. 3065.
- D'Auria G. (2005), *Variazioni sul lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e titolo V (parte seconda) della Costituzione*, LPA, p. 3 ss.
- Del Punta R. (2006), *Responsabilità sociale dell'impresa e diritto del lavoro*, in LD, 41 ss.
- De Luca Tamajo R. (2003), *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina dell'interposizione*, RIDL, I, p. 167 ss.
- De Maglie C. (2002), *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Milano, Giuffrè.
- De Siervo U. (2001), *L'ambigua redazione della carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in Dir. Pubbl, p. 33.
- Di Majo F. M. (2001), *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: aspetti giuridici e politici*, Europa e diritto privato, n.1, p. 41 ss.
- Duret P. (2004), *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam.

- Dworkin R. (1982), *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino.
- Esposito C. (1954), *Riforma della amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La costituzione italiana, Saggi*, Padova, Cedam.
- Ferraresi M., *Responsabilità sociale delle imprese: il ruolo del diritto del lavoro*, DRI, p. 391.
- Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi.
- Gardini G. (2003), *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè.
- Giupponi T. (2002), *Regioni versus enti locali: un (mai sopito) conflitto riaperto dalla riforma del titolo V della Costituzione*, Quaderni Costituzionali, pp. 94 - 95.
- Gualmini E. (2001), *Le riforme amministrative in prospettiva comparata*, *Amministrare*, n. 1, p. 5 ss.
- Gualmini E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Editori Laterza.
- Guerrini R. (2006), *La responsabilità da reato degli enti, sanzioni e loro natura*, Quaderni di studi senesi, Milano, Giuffrè.
- Jeammaud A. (2001), *La mondialisation, épreuve pour le droit du travail*, in *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Il Mulino.
- Jorio E., Jorio F., *Il direttore generale delle aziende della salute*, *Rass. Dir. Farm.*, p. 427.
- Haberle Peter (2000), *Stato costituzionale*, Enc. Giuridica, vol XXX, Roma istit. Encicl. Ital. II.
- Hirschman A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hood C. (1991), *A public management for all Seasons?*, in *Public Administration*, n. 69, p. 3 ss.
- Ichino P. (2006), *I nullafacenti, Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori.
- Irti N. (1988), *L'ordine giuridico del mercato*, Roma - Bari, Laterza.
- Lanotte M. (2003), *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Leotta F. (2007), *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti, dalla crisi della sovranità statale all'affermarsi della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè.
- Marazza M. (2005), *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, in Calgano F. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. XXXVIII, Padova, Cedam.
- Mattarella B. G. (2007a), *Il diritto dell'onestà, etica pubblica e pubblici funzionari*, in *Il Mulino*, pp. 35 ss.
- Mattarella B. G. (2007b), *Le regole dell'onestà*, Bologna, Il Mulino.
- Merloni F. (1999), *Commento sub. Art. 3*, in Corpaci, Rusciano, Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle pubbliche amministrazioni*, NLCC, p. 1084 ss.

- Merloni F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, Il Mulino.
- Merloni F. (2007), *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in Merloni F., Pioggia A., Segatori R., (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.
- Merloni F., Pioggia A., Segatori R., (2007) (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.
- Morin M. L. (2005), *Le droit du travail face aux nouvelles formes d'organisation des entreprises*, Rev. Int. Trav., 144; 1, pp. 5-30.
- Napoli M. (2005), in Napoli M. (a cura di) *La responsabilità sociale delle imprese*, Milano: Vita e pensiero.
- Natalini A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino.
- Nicosia G. (2007), *Le opinioni della Corte Costituzionale su spoils system fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il "caso Speciale" è davvero speciale?*, LPA, p. 497 ss.
- Nicosia G. (2004), *L'alta dirigenza locale: il rapporto di lavoro del segretario comunale e provinciale*, In Carinci F., Zoppoli L., Commentario (diretto da), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Utet.
- Nicosia G. (2003), *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, DLRI, p. 253-302.
- Orsi Battaglini A. (1988), *Attività vincolata e situazioni soggettive*, RTDPC, p. 3 ss.
- Orsi Battaglini A. (1990a), *Diritto amministrativo*, DLRI, pp 39 ss.
- Orsi Battaglini A. (1990b), *L'astratta ed infeconda idea; disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *La necessaria discontinuità*, Bologna, Il Mulino.
- Orsi Battaglini A. (1993), *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di lavoro d'impiego con enti pubblici*, DLRI, p. 460 ss.
- Orsi Battaglini A., Corpaci A. (1999), *Commento sub art. 4 in NLCC*, p.1096 ss.
- Pace A. (1993), *Libertà "del" mercato e libertà "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, n. 2, pp. 327ss.
- Perfetti L. (1993), *Interpretazione costituzionale e costituzionalità dei valori nell'interpretazione*, Jus, I, p. 40.
- Pinelli C. (2001), *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale*, FI, V, pp. 194 ss.
- Pioggia A. (2008), *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, in *Sanità pubbl. priv.*, p. 5.
- Pioggia A. (2002), *Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile*, Riv. It. Dir. Pubbl. com, p. 1055 ss.
- Pizzetti F. (2001a), *Il cambiamento costituzionale in Italia tra governance e governabilità democratica dei sistemi complessi*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 134, p. 7 ss.

- Pizzetti F. (2001b), *Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana*, Ist. Fed., p. 599 ss.
- Pizzetti F. (2003), *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, Le Regioni, p. 599 ss.
- Predieri A., Morisi M. (2000), (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli.
- Rescigno G. U. (2002), *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, DP, n.1, pp. 5 ss.
- Romano Tassone A. (1995), *Il problema della dirigenza locale*, in Giur. Amm. Sic., n. 4, pp. 881.
- Romboli R. (2001), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, FI, V, pp. 185 ss.
- Ruffini R. (2005), *La dirigenza pubblica: teoria e pratica*, in RU, p. 11 ss.
- Rullani E. (2001), *New/Net/knowledge economy: le molte facce del postfordismo*, Economia e politica industriale, p. 5 ss.
- Rusciano M. (2008), *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, DP, p. 59 ss.
- Rusciano M. (1998), *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità del dirigente pubblico*, RTDPC, p. 387 ss.
- Sacconi L. (2004), *Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa: una interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*, p. 107- 152, in G. Rusconi e M. Dorigatti (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa*, Milano, Angeli.
- Sacconi L. (2005), in Id (a cura di) *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Bancaria Editrice.
- Sacerdoti G. (2000), *La carta europea dei diritti fondamentali: dall'Europa degli stati all'Europa dei cittadini*, in Dir. Pubbl. comp. Eur, p. 1398.
- Salerno G. M. (2006), *Commento sub. Art. 54*, Commentario alla Costituzione, Milano, Utet.
- Santi Romano (1930) *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. I, Padova, Cedam.
- Sassi S. (2007), *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Milano, Giuffrè.
- Sen Amartya K. (1986), *Scelta, benessere, equità*, Bologna, Il Mulino.
- Sgroi M. (2006), *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Torino, Giappichelli.
- Sorace D. (2008), *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, Relazione al Convegno della Rivista su La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo, Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008.
- Viviani M. (2006), *Dire fare avere*, Bologna, Il Mulino.

- Talamo V. (2000), *Le funzioni dei dirigenti*, in Carinci D'Antona (diretto da), *Commentario, Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.
- Trimarchi Banfi F., (2007), *Il diritto ad una buona amministrazione*, in Chiti Mario; Greco Guido (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, p.49 ss.
- Trojsi A. (2008a), *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, Le Regioni, p. 336 ss.
- Trojsi A. (2008b), *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali*, DRI, p. 695 ss.
- Tursi A. (2006), *Responsabilità sociale dell'impresa, etica d'impresa e diritto del lavoro*, LD, p. 65 ss.
- Tullini P. (2000), *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, ADL, p. 604.
- Ventura L. (1994), *Commento sub art. 54*, in *Rapporti politici, Commentario della Costituzione*, tomo II, Zanichelli – Soc. editrice del Foro Italiano.
- Viscomi A. (1998), *"Dirigenti", "funzionari responsabili" e "responsabili dei servizi": alcune questioni*, in Santucci R. e Viscomi A. (a cura di), *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Weber M. (1968), *Economia e società*, Milano, Giuffrè, II edizione.
- Zagrebel'sky G. (2002), *Diritto per: valori, principi o regole?*, in QF, p. 865 ss.
- Zagrebel'sky G. (2008), *Valori e diritti. Dietro ai conflitti della politica*, La Repubblica del 22.02.2008.
- Zamagni S. (2005), *La svolta antropologica in economia*, in *La società degli individui*, n. 24, p. 81 ss.
- Zoli C. (1998), *Subordinazione e poteri del datore di lavoro: pubblico e privato a confronto*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, Giuffrè, volume I, p. 673.
- Zoli C. (2005), *La dirigenza pubblica tra autonomie e responsabilità: l'attribuzione degli incarichi*, LPA, p. 263.
- Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Esi.
- Zoppoli L. (2002), *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle*, LPA, 149 ss.
- Zoppoli L. (2007), *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in questo volume ma pure in WP C. S.D.L.E. "Massimo D'Antona". It – 63-2007, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).
- Zoppoli L. (2008), *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, LPA, p.1 ss.