

# CONFEDIR

*Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionlità della funzione pubblica*

*Seminario di approfondimento*

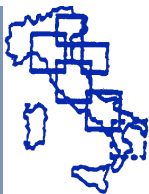
## *Un'intesa **bipartisan** per una dirigenza pubblica **apartisan***

Roma - 29 marzo 2006

CNEL – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro  
Via David Lubin, 2 – Aula Biblioteca

## **Atti**

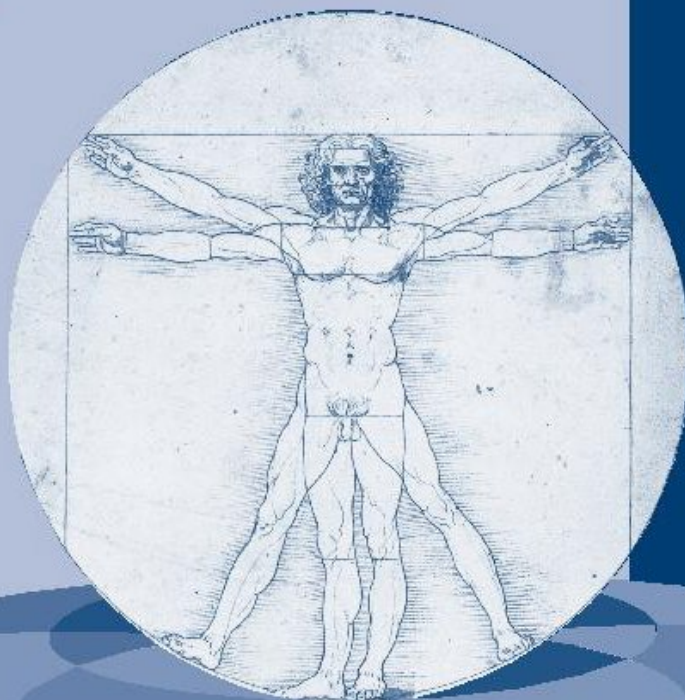
- § Presentazione della Confedir;
- § interventi dei relatori;
- § materiale distribuito in sala.



# CONFEDIR

## UN'INTESA **B**I PARTISAN PER UNA DIRIGENZA **A**PARTISAN

*Seminario di approfondimento*



**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

Roma, Via David Lubin, 2  
29 marzo 2006 ore 9,30

### programma

Indirizzo di saluto:

**Giovanni Hermanin** – Assessore politiche risorse umane Comune di Roma

Apertura lavori: **Roberto Confalonieri** – **Segretario Generale CONFEDIR**  
*dirigenza pubblica e contrattualizzazione;*  
*il ritorno al pubblico: il caso dei Vigili del Fuoco*

Moderatore: **Adriana Poli Bortone** - Sindaco di Lecce

### RELAZIONI:

**Tiziano Treu** – Ordinario di diritto del lavoro Università Cattolica di Milano  
*Il rapporto di lavoro del dirigente pubblico*

**Carlo Flamment** – Presidente Formez  
*Il contesto della Pubblica Amministrazione: il ruolo della formazione*

**Gianfranco D'Alessio** – Ordinario di diritto amministrativo Università Roma 3  
*Quale riforma per la dirigenza*

### INTERVENTI PROGRAMMATI:

**Alberto Stancanelli** Direttore del Dipartimento Politiche Risorse Umane  
del Comune di Roma

**Pier Virgilio Dastoli** Direttore della Rappresentanza della Commissione  
europea in Italia

**Avv. Domenico Tomassetti** Esperto  
Il conferimento e revoca dell'incarico: procedura,  
natura dell'atto e garanzie per il dirigente

**Avv. Paolo De Leonardis** Esperto  
Lo spoil system

**CHIUSURA DEI LAVORI**

Confederazione dei sindacati dei funzionari direttivi, dirigenti  
e delle elevate professionalità della funzione pubblica.

---

# CONFEDIR

---

Sede legale: 00184 Roma, Largo dell'Amba Aradam, 1 – tel/fax: 06.77204826

**La CONFEDIR è una Confederazione indipendente di Federazioni e di Organizzazioni Sindacali operanti nel pubblico impiego. Nata nel 1980 dall'unione delle organizzazioni sindacali di direttivi e dirigenti di Stato, Parastato, Regioni ed Enti Locali, la CONFEDIR è stata successivamente integrata a pieno titolo da organizzazioni di direttivi, dirigenti e dirigenti professionisti del settore sanitario e di docenti universitari. La Confedir rappresenta oggi i funzionari della carriera direttiva, i dirigenti e le elevate professionalità operanti nell'ambito di tutto il pubblico impiego, nonché di enti ed aziende nate da processi di trasformazione o privatizzazione di settori pubblici. E' in fase di consolidamento, inoltre, un'ampia rete di rappresentanza di manager operanti nel lavoro privato a partire dal settore dei servizi e del commercio.**

Nell'ambito della dirigenza pubblica, in particolare, la CONFEDIR è riconosciuta come maggiore organizzazione sindacale e, per tale ragione, il posto di consigliere che la legge riserva presso il CNEL ai rappresentanti della dirigenza pubblica, è assegnato ad essa.

La CONFEDIR partecipa a tutte le trattative relative ad accordi quadro del pubblico impiego, nonché a trattative, accordi, sistemi di concertazione, ecc. attinenti le problematiche sociali del Paese, come il *patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* del 22 dicembre 1998. Come parte sociale riconosciuta è presente, inoltre, in tutti gli incontri con il Governo e partecipa a tutte le audizioni parlamentari sui temi di interesse economico e sociale.

La CONFEDIR si è sempre caratterizzata per una spiccata indipendenza di giudizio in merito a fatti politici e sociali di rilievo, per merito di una cultura sindacale e sociale imperniata sul perseguimento di una pubblica amministrazione efficiente, efficace e, soprattutto, al servizio del cittadino. Obiettivo della CONFEDIR è contribuire al sano funzionamento della pubblica amministrazione italiana, evidenziando il ruolo di responsabilità e professionalità del personale apicale su cui gravano gli oneri della gestione e della direzione.

**La Confedir si propone come sindacato di categoria, che si impegna nella tutela della dignità e degli interessi del personale rappresentato, ma che nei momenti di confronto sindacale sui maggiori temi sociali, ha sempre dato il proprio contributo per affrontare con capacità e professionalità i problemi del mondo del lavoro e di tutti i lavoratori.**

L'attuale Segretario Generale della Confedir, eletto nel 1991, è Roberto Confalonieri, già Dirigente Generale della Regione Lombardia, parlamentare nella VIII e IX Legislatura, oggi componente del Comitato di Presidenza del CNEL e componente del CESE (Comitato Economico e Sociale dell'Unione Europea).

# CONFEDIR

*Confederazione dei sindacati dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica*

Federazione o Organizzazione sindacale		personale rappresentato	Attuale responsabile e indirizzo dell'organizzazione
SIGLA	Settore		
<b>AUPI</b>	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti psicologi	Dr. Mario Sellini Via Arenula, 16 – Roma 00186 Tel: 06.6893191 - fax: 06.68803822 <a href="http://www.aupi.it">www.aupi.it</a>
<b>CIMO-ASMD</b>	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti medici	Dr. Stefano Biasioli Via Nazionale, 172 - Roma 00184 Tel: 06.6788404 - fax: 06.6780101 <a href="http://www.cimo.it">www.cimo.it</a>
<b>DIREL</b>	Enti locali	direttivi e dirigenti di Province, Comuni, Camere di Commercio, Comunità Montane, ecc	Dr. Roberto Melli Largo dell'Amba Aradam, 1– Roma 00184 Tel/fax: 06.77204826 <a href="http://www.direl.info">www.direl.info</a>
<b>DIRER</b>	Regioni ed enti regionali	direttivi e dirigenti delle Amministrazioni Regionali	Ing. Marcello Toscani Largo dell'Amba Aradam, 1– Roma 00184 Tel/fax: 06.77204826 <a href="http://www.direr.org">www.direr.org</a>
<b>DIRP</b>	Enti pubblici non economici	direttivi, dirigenti e professionisti del parastato	Avv. Davide Galli Via Ciro il Grande, 21 - Roma 00144 Tel: 06.59054554 - fax: 06.5914669 <a href="http://www.dirp.it">www.dirp.it</a>
<b>DIRPUBBLICA</b>	Ministeri, Agenzie Fiscali ed altri enti statali	direttivi, dirigenti ed elevate professionalità dei diversi settori	Dr. Giancarlo Barra Via Giuseppe Bagnera, 29 – Roma 00146 Tel: 06.5590699 - fax: 06.5590833 <a href="http://www.dirpubblica.it">www.dirpubblica.it</a>
<b>SAUR</b>	Università ed Enti pubblici di ricerca	professori, ricercatori, tecnologi, dirigenti ed elevate professionalità	Prof. Dario Sacchi Via De Amicis, 4 - Milano 20123 Tel: 02.89404158 – fax: 02.72342740 <a href="http://www.saur.it">www.saur.it</a>
<b>SICUS</b>	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti chimici sanità ed ambiente	Dr. Giampaolo Fiorio Via Gallenga, 1 - Perugia 06100 Tel: 075.5016532 – fax: 075.5052530 <a href="http://www.sicusconfedir.org">www.sicusconfedir.org</a>
<b>SIDAS</b>	Servizio Sanitario Nazionale	direttivi e dirigenti amministrativi	Dr. Giuseppe Forlenza Via Statilia, 7 - Roma 00185 Tel: 06.77206355 – fax: 06.70476419 <a href="http://www.confedirsanita.it">www.confedirsanita.it</a>
<b>SINAFO</b>	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti farmacisti	Dr. Giangiuseppe Console Largo Arenula, 11 – Roma 00186 Tel: 06.6876408 - fax: 06.6865479 <a href="http://www.sinafo.it">www.sinafo.it</a>
<b>SNIAS</b>	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti ingegneri ed architetti	Ing. Giuseppe Antonio Scirtò Via Silvestro Gherardi, 60 - Roma 00146 Tel: 06.5583654 – fax: 06.5590345

[www.confedir.org](http://www.confedir.org)  
[info@confedir.org](mailto:info@confedir.org) - [convegni@confedir.org](mailto:convegni@confedir.org)

Largo dell'Amba Aradam, 1 – 00184 Roma; tel/fax 06.77204826

## CONFEDIR

*Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità  
della funzione pubblica*

Atti del Seminario di approfondimento

**“UN’INTESA *BIPARTISAN*  
PER UNA DIRIGENZA PUBBLICA *APARTISAN*”**

Roma, 29 marzo 2006

*CNEL – Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*

NOTA: i contributi sono stati riportati intervenendo il meno possibile sul testo originale; in alcuni punti, quindi, il testo può apparire impreciso a causa del naturale procedere del relatore. Ce ne scusiamo con i lettori.

### **MODERATORE**

**Prof. Roberto Confalonieri**

*Segretario Generale della Confedir*

Cerchiamo di capire, in un momento delicato della vita politica del Paese, alla vigilia delle elezioni politiche, cosa può succedere nella Dirigenza pubblica.

Avrebbe dovuto moderare il Sindaco di Lecce, la Professoressa Adriana Poli Bortone, che non può partecipare ai lavori del seminario odierno per impegni politico – istituzionali. La Professoressa Adriana Poli Bortone ha voluto, comunque, augurare buon lavoro a tutti i partecipanti al seminario con il messaggio che vado a leggere:

*“Devo dare atto alla grande sensibilità che la Confedir riserva alle tematiche di grande attualità, come pure l’odierna, prioritaria per assicurare al Paese una Pubblica Amministrazione moderna, doverosamente ispirata al principio di imparzialità sancito dalla Costituzione Italiana. Sono convinta che gli approfondimenti odierni rappresenteranno un sicuro riferimento per l’attività parlamentare della prossima legislatura ed invio a tutti i presenti i migliori auguri per un proficuo lavoro.”*

### **INDIRIZZO DI SALUTO**

**dr. Giovanni Hermanin**

*Assessore alle Politiche delle risorse umane del Comune di Roma*

Porto i saluti del Sindaco di Roma, Walter Veltroni, e dell’Amministrazione comunale su un tema decisamente all’ordine del giorno, quello della Dirigenza pubblica, che riguarda i connotati e l’azione della Pubblica Amministrazione e che cade in un momento particolarmente critico nel senso etimologico del termine, di passaggio, di crisi delle nostre Istituzioni, quali sono sempre i momenti elettorali e politici.

Il diritto pubblico ha a che fare con l’essenza, il modo di essere della Pubblica Amministrazione, e dopo questi anni di esperienze che hanno introdotto nel nostro

ordinamento grandi cambiamenti, credo che una giornata come questa possa utilmente servire per un bilancio, per una valutazione di quello che questi mutamenti hanno significato per la Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Io ho trascorso molti anni nella Pubblica Amministrazione, ed ora che ne ho la responsabilità politica, credo che si sia passati da un eccesso all'altro. L'estremizzazione del sistema di reclutamento della Dirigenza pubblica, in particolare per i risvolti che vengono usualmente definiti come "*spoils system*", ha portato un di più di parzialità nella Pubblica Amministrazione, a prescindere dalle parti politiche che si confrontano in questo momento, che ha contraddetto il principio costituzionale dell'art.97 Cost.

Porto la testimonianza di quello che considero un eccesso – il Consiglio Comunale, però, non si è ancora espresso in materia ed io non ho il titolo per rappresentarlo – e che si trova nel Regolamento sul decentramento e sul rapporto tra Dirigenza e presidenza nei Municipi del Comune di Roma. Il direttore del Municipio, alto dirigente del Comune, deve avere il gradimento del Presidente. Nulla è detto sul fatto di cosa accada se questo gradimento venga a mancare.

Abbiamo delle esperienze concrete in cui il gradimento non si è manifestato ma è stato risolto sul piano politico e non sul piano tecnico – giuridico – amministrativo.

Abbiamo anche delle esperienze in cui l'ordinamento contrattuale della Dirigenza si è posto in contrasto con questa norma generale di indirizzo dell'ordinamento del Comune di Roma.

Quel tipo di previsione è il frutto di una concezione superficiale della Dirigenza della Pubblica Amministrazione che sono convinto possa essere contrastato esaltando sempre più il ruolo della Dirigenza, rendendolo da un lato più imparziale, dall'altro più efficiente.

Tra le ragioni che hanno portato un po' troppo frettolosamente all'adozione del modello dello *spoils system*, infatti, c'è stato anche un ruolo della Dirigenza un po' antiquato, che ha favorito le spinte all'innovazione rapida e, come sempre succede in questi casi, affrettata.

Credo che nell'incontro odierno ci sia molta carne al fuoco e sono sicuro che il dibattito sarà interessante ed utile anche per chi dovrà mettere mano e decidere in materia.

## **MODERATORE** **Prof. Roberto Confalonieri**

Il rapporto tra il potere politico e la Dirigenza è stato un nodo sempre presente nelle attività di riforma legislative della Pubblica Amministrazione.

L'approfondimento culturale del problema ha dato luogo a dei dibattiti profondi, soddisfacenti. Le modifiche legislative e gli atti amministrativi che mettevano in moto il cambiamento della Pubblica Amministrazione per adeguarlo ai movimenti della storia erano già meno chiari del dibattito. Il problema vero è sempre stato l'applicazione di queste norme.

Però bisogna stare attenti a quello che è stato il percorso del Paese perché adesso, in un momento di cambiamento, potremmo trarre tesoro di quello che è avvenuto precedentemente.

Il primo momento delicatissimo della vita della Pubblica Amministrazione è stato all'inizio della Repubblica con la caduta del fascismo. Con l'inizio della vita repubblicana si pose il problema di cosa fare della vecchia macchina amministrativa e della Dirigenza. Il dibattito fu allora feroce e ci furono anche degli episodi iniziali violenti, poi vi fu una soluzione molto interessante concordata dall'allora Guardasigilli (Togliatti) con l'allora Ministro degli Interni (Scelba): chi non aveva commesso reati ed era stato fedele alle norme ed alle leggi doveva continuare perché era patrimonio del Paese. Vi furono, all'interno del Paese, degli sconvolgimenti non di poco conto e, laddove c'erano stati fatti rilevanti da un punto di vista penale, ci furono dei procedimenti, ma non si fermò il tentativo forte di scontro tra potere politico e macchina statale. Era un po' la continuazione in forme diverse dell'idea

di origine piemontese di Stato e del suo funzionamento: la macchina - Stato è la cosa più importante ed è meglio essere l'ultima ruota del carro se il carro è lo Stato.

Le cose andarono in maniera diversa nei 15 anni successivi. La stabilità politica, la prevalenza del partito di maggioranza relativa, il continuare il periodo della ricostruzione con periodi più agitati nell'andamento della vita economica e sociale del Paese, ma comunque di stabilità politica, avevano fatto in modo che tra potere politico ed alta Dirigenza si creasse, se non una naturale sintonia, almeno un modo comune di vivere che si rispecchiava in un fatto estremamente interessante: i Gabinetti, gli Uffici Legislativi e gli Uffici Tecnici all'interno dei Dicasteri ruotavano, sostanzialmente, con uniformità delle persone (la stabilità era data dallo staff di persone provenienti dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti, dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Avvocatura).

Con la legge del 1972 si iniziò a ragionare del rapporto tra potere politico e tecnico-gestionale e le dichiarazioni furono chiare: la distinzione di potere. Nei fatti non fu così: il Direttore Generale era nominato dal Consiglio dei Ministri. All'alternarsi, nelle formazioni del centro sinistra, di Ministri di ispirazione diversa, all'interno della stessa maggioranza, vi furono prima casi esaltanti di contrasto nei rapporti fra dirigenti generali e potere politico, successivamente si ritrovò un equilibrio che non fu più sufficiente quando la crisi del potere politico diventò estremamente elevata e ci fu una sorta di simbiosi tra Ministro ed Alta Dirigenza.

Cassese, nel 1991, ha tentato di riprendere in mano il discorso con gli artt.3 e 4 della legge di riforma della Dirigenza, ridefinendo le capacità progettuali del potere politico che, legittimamente e democraticamente eletto dal popolo, deve definire gli obiettivi da raggiungere e ne è legittimo propositore e può legittimamente chiedere alla Dirigenza pubblica che vengano raggiunti questi obiettivi.

L'art.4 afferma con chiarezza che le risorse umane, le risorse strumentali, e l'andamento procedimentale competono alla Dirigenza.

Era la richiarificazione del dibattito di 30 anni, di un progetto di sistema fondamentale. Vi fu inizialmente qualche sforzo di applicazione, ma così non avvenne.

Rimangono delle zone estremamente delicate: le modalità della nomina del dirigente, i criteri di valutazione, mai resi obiettivi ma estremamente determinanti perché da essi discende l'indennità di posizione.

I dirigenti pubblici erano in mano, tolto rare eccezioni, direttamente al potere politico, al sovraordinamento burocratico.

Il potere di recesso non è stato quasi mai utilizzato.

Un altro fatto ha sconvolto il rapporto di forza tra potere politico e potere tecnico - gestionale: la modifica del titolo V della Costituzione. Quando questi argomenti sono rimbalzati in periferia hanno dato luogo ad una deflagrazione sia di carattere istituzionale che di carattere economico non di poco conto.

Vi fu uno squilibrio ben rappresentato dall'Assessore alle politiche delle risorse umane del Comune di Roma.

La possibilità di questo meccanismo delle nomine, di una certa quantità di esterni che era pur positiva, l'aumento indefinito del sistema di calcolo per definire quanti potevano essere gli esterni all'interno della Pubblica Amministrazione, la possibilità di contrattare direttamente per i vertici, quelli fuori dal CCNL, le remunerazioni, portarono ad una serie di fenomeni anche nei poteri locali forse più dirompente e devastante di quanto non successe nello Stato.

Da una recente analisi sullo stato giuridico ed economico della dirigenza in Italia è emersa una vasta diversità economica retributiva all'interno del Paese (ad esempio il Direttore Generale di un piccolo Comune della Campania prende molto di più del Direttore Generale di Roma). Ci si è chiesti perché. A volte tali diversità sono date da ragioni vere, quali, ad

esempio, il rapporto tra il bilancio ed il numero di dirigenti, altre volte da un rapporto strano tra potere politico e Dirigenza.

Alcuni processi sono ancora in corso ma si stanno modificando.

Alcune grandi Istituzioni hanno smesso la richiesta di accesso dall'esterno (ad esempio la Regione Lombardia aveva 15 Direttori Generali di cui 14 esterni ed 1 proveniente dalla carriera interna; attualmente ne ha 15 tutti provenienti dalla carriera interna).

Probabilmente il privato bello non era poi così bello, molto probabilmente le competenze per gestire una Pubblica Amministrazione ed un'azione privata sono diverse, la cultura del pubblico e del servizio al cittadino è una cultura diversa dalla concorrenza e dall'aziendalizzazione.

Nel giro di pochi anni abbiamo assistito a processi di *outsourcing*. In Lombardia, ad esempio, ci sono state Lombardia Informatica nel settore informatico, Agenzia di Lavoro della Lombardia per l'Assessorato al Lavoro e Lombardia Risorse per il sistema finanze. Tale esternalizzazione di servizi ha comportato una riduzione del personale dirigenziale da 564 a 208.

L'esternalizzazione dava risultati positivi in termini di efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione; diventava poi un'appendice della Pubblica Amministrazione che aumentava i costi senza più la capacità di controllo. Un'internalizzazione dei costi ed un'esternalizzazione dei sistemi.

Emblematico è stato il caso della FIAT che, quando doveva ridurre le funzioni interne, da un lato, aveva aiutato i propri dirigenti a creare piccole Aziende esterne cui affidare alcuni settori della produzione e, dall'altro, si è impegnata ad acquistare le singole componenti sull'esterno. Dopo 3 anni la FIAT ha dovuto riportare tutte le funzioni all'interno perché l'indice di qualità era sceso precipitosamente nel tempo.

I processi sono congiunti: il contratto individuale ed i rapporti non chiari tra potere politico e potere tecnico – gestionale.

Abbiamo assistito a 2 diversi: Bassanini prima e Frattini poi. Nessuno *spoils system* è stato così grande come la controparte lo dichiarava, però con delle situazioni di disagio nell'utilizzare legittimamente lo *spoils system* (d'altronde è legittima la nomina dei Capi di Gabinetto). Quando si passò ai Dipartimenti questo *spoils system* cadde a cascata sui Direttori Generali e sui dirigenti di secondo livello. Non ci fu un così forte tentativo di prevaricazione da parte del potere politico sul tecnico – gestionale. C'è stata, come c'è in questo momento, la corsa, poco prima delle mutazioni politiche, ad andare al servilismo.

Inoltre, ci sono state forme di consulenze. Io non condivido minimamente le idee dell'ex Ministro del Lavoro Salvi che nominò nel Consiglio di Indirizzo e Vigilanza della Cassa Previdenziale dei Medici, a causa di un battibecco con la Confedir, il rappresentante dei Cobas delle Ferrovie dello Stato. Ciò non ci è sembrato legittimo nella rappresentanza e rappresentatività. Sono rimasto impressionato dalla prima versione del libro che ha scritto intitolata "Il costo della politica", in cui sono state elencate le remunerazioni dei vertici e dei consulenti, portando a conoscenza del pubblico che circa 476.000 tra esterni e consulenti erano entrati nei vertici della Pubblica Amministrazione umiliando la burocrazia interna e creando forti costi che raddoppiavano i costi della stessa Istituzione. La seconda edizione, intitolata "Il costo della democrazia" è stata depurata.

Abbiamo fatto questo convegno perché il 9 ed il 10 aprile ci sono le elezioni, e quindi vorremmo capire se si possa fare un ragionamento del seguente tipo:

- § riconoscere che lo *spoils system* non è stato il massimo dei beni;
- § la dirigenza può, se opportunamente formata, cambiare la sua ottica (formazione obbligatoria);
- § la dirigenza può essere apartisan e garante del cittadino e del suo diritto di fruire dei servizi.



Io sono Consigliere del *Comitato Economico e Sociale dell'Unione Europea*. La dirigenza pubblica, severamente terza tra datore di lavoro e prestatore d'opera, è inserita nel terzo gruppo insieme agli accademici, le libere professioni, ecc., e non può accedere alle forze sindacali e datoriali di lavoro. E' equidistante dal potere politico ed è garanzia per il cittadino che le norme fatte dal potere politico siano equamente distribuite ed utilizzate. Questo sarebbe l'ideale della Confedir: il rilancio della nostra professionalità, del nostro valore morale, della nostra fedeltà allo Stato ed alle Istituzioni per un servizio efficace, efficiente e di risposta di giustizia ai cittadini. Ci sono gravi problemi anche nella Pubblica Amministrazione: chi ha acquisito una carica la ritiene un appannaggio politico per cui fa sentire il cittadino suddito anziché cittadino. Questo va stroncato.

**Prof. Carlo Flamment**  
*Presidente del Formez*

Credo di poter dare un contributo abbastanza aggiornato in quanto in questi anni il Formez è stato al fianco dei dipendenti pubblici a tutti i livelli, quindi un osservatorio continuo con laboratori, ricerche, studi che hanno sicuramente messo in evidenza come i temi qui posti sono temi centrali non solo per il ruolo della dirigenza, ma anche per i risultati che la Pubblica Amministrazione può dare. Quindi, alla domanda se sia possibile, ed opportuna, una dirigenza pubblica *apartisan* occorre rispondere in senso affermativo, ma alla successiva domanda se oggi questo sia praticato nei risultati, la risposta non può che essere negativa.

Oggi quando parliamo di Pubblica Amministrazione, a differenza del passato, dobbiamo capire che l'intreccio interistituzionale è fondamentale per il risultato. Prima potevamo limitarci ad un funzionamento pieno all'interno di una macchina amministrativa (sia essa Stato centrale sia essa Ente Locale), oggi questo non è più sufficiente: la cinghia di trasmissione è talmente intrecciata per cui, affinché il risultato dell'azione amministrativa arrivi al cittadino, occorre che oltre alla capacità interna delle singole amministrazioni funzionino i meccanismi interistituzionali.

Diventa molto più complesso, quindi, il rapporto politica/burocrazia perché i livelli politici si intrecciano. Esperienza che abbiamo vissuto recentemente con un'importante delibera del CIPE sull'*empowerment*, sul rafforzamento delle capacità della dirigenza pubblica che, proprio in quanto partecipata, vedeva insieme nel momento della programmazione Governo, Regioni ed Enti Locali e, siccome dalla programmazione all'attuazione sono passati 4 anni, e siccome ognuno di quei livelli è cambiato (il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare, è stato soggetto a molteplici cambiamenti: in 5 anni 5 Ministri), la guida politica di questa azione formativa è cambiata in modo variegato, quindi invertendosi (le Regioni prima di destra e poi di sinistra, il Governo prima di sinistra e poi di destra).

Quindi, ci rendiamo conto di quanto diventa complesso per la parte che deve attuare i programmi portarli avanti se l'indirizzo politico continuamente ridefinisce gli obiettivi. Ecco come oggi abbiamo dei meccanismi di partenariato istituzionale che sono obbligatori perché, per come è la nostra Costituzione oggi, se non avessimo questo partenariato lo Stato (inteso nel suo complesso, centrale e locale) si bloccherebbe. Quindi, meccanismi di partenariato necessari, obbligatori: il CIPE, la Conferenza Unificata, la Legge Finanziaria.. Ad esempio, non è più possibile una Legge Finanziaria decisa solamente in un livello dello Stato, occorre un'interlocuzione diversa.

Allora, se questo meccanismo diventa la parte di programmazione degli obiettivi dell'azione esecutiva dell'amministrazione che giustamente deve essere divisa nei compiti (quindi con compiti diversi fra la parte decisionale e politica e la parte attuativa e di responsabilità dell'amministrazione), si capisce quant'è complesso questo rapporto se è legato

agli schieramenti politici. Non solamente il cambio di uno schieramento, è il cambio composito continuativo di parti della decisione. Oggi più che mai è necessario che l'amministrazione abbia una vita propria indipendente, nel senso che non può non tenere conto o non utilizzare al massimo tutta la parte propositiva, lo sforzo di grande entusiasmo, di fantasia, di miglioramento della nostra classe politica a tutti i livelli perché riscontriamo nelle amministrazioni locali, regionali che il livello della parte politica, di rappresentanza istituzionale sta cambiando, sta migliorando e si sta adeguando alle trasformazioni della società.

C'è, sicuramente, una parte di contributo che la politica può dare, però, se la programmazione (anche degli obiettivi di sviluppo) è legata a cicli ridotti e questi cicli ridotti sono soggetti a mutazioni politico – istituzionali, questo rende molto difficile il raggiungimento del risultato.

A questo punto si inserisce il discorso delle responsabilità della dirigenza pubblica. Nelle riforme degli ultimi 10 anni che stanno modernizzando il nostro apparato amministrativo abbiamo lasciato in mezzo al guado tutta una serie di azioni, fra cui, ad esempio, il sistema dei controlli.

Il sistema dei controlli è, nel sistema, a metà fra un controllo di risultato e un controllo di regola, che oscilla continuamente da una parte e dall'altra, per cui diventa molto difficile decidere se le valutazioni, se il raggiungimento degli obiettivi sono sul risultato oppure sulle regole, perché il meccanismo è ancora non definito. E questo lo verificiamo quotidianamente nell'indeterminatezza dello svolgimento della propria azione da parte del dirigente. Questo sistema dei controlli richiede una discussione profonda e con assegnazione di risposte giuste, importanti, crescenti verso la burocrazia ma anche, collegata alla responsabilità, la possibilità di attuare senza la spada di Damocle del controllo di regole fine a se stesso che ancora avviene.

L'altro punto su cui c'è indeterminatezza è la fase di programmazione. Se il dirigente deve essere valutato sui risultati e deve avere obiettivi, è bene che partecipi alla fase di costruzione di questi obiettivi. Inizialmente gli obiettivi sono in parte partecipati, poi arrivano obiettivi totalmente diversi. Se il dirigente pubblico ha obiettivi che non ha contribuito a costruire, sui quali non è completamente convinto, ed ha anche regole che lo inibiscono, diventa difficile che il dirigente venga valutato. Tutto ciò porta ad un circolo vizioso e la valutazione non avviene nel modo in cui dovrebbe avvenire.

Quindi, valutazione, promozione, progettazione degli obiettivi e degli assetti organizzativi delle strutture e monitoraggio dei risultati sono dei punti in cui le riforme sono rimaste a metà.

Il mio contributo, ripeto, è un contributo di osservatore, di rappresentante di una struttura che quotidianamente lavora al fianco delle amministrazioni.

A 30 anni circa dal rapporto Giannini, che il Fornez contribuì a costruire a suo tempo, il Fornez ha lanciato, in occasione del quarantennale, l'opportunità che nell'arco di un anno si rifaccia il punto della situazione della Pubblica Amministrazione. Il Fornez è quindi partito per un nuovo rapporto sullo stato della Pubblica Amministrazione centrale, regionale, locale, che delineremo nel prossimo Forum PA e nell'arco di un anno, al Forum PA 2007, daremo le risultanze. Questo rapporto è articolato in 10 volumi, fra i quali, la fase di trasformazione storica; l'impatto dell'Unione Europea e degli organismi internazionali sull'azione della dirigenza pubblica e della Pubblica Amministrazione; l'amministrazione nazionale vista come organizzazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali: funzioni e competenze; risorse umane, contrattazione e formazione, ecc.

Il punto di vista sullo *spoil system* è trasversale ai due schieramenti: le risultanze dello *spoil system* nel nostro Paese sono state negative. Si dovrà trovare un'evoluzione dello *spoil system*, ma certamente non si potrà tornare all'immobilità.

Il Fornez oramai non fa formazione, fa più che altro assistenza all'evoluzione della Pubblica Amministrazione e svolge una serie di azioni:

- § informazione, ossia la formazione nuova, continua, quotidiana. Si tratta dell'informazione all'evoluzione, ai contesti, alle nuove regole, ai cambiamenti in campo internazionale, ai nuovi strumenti tecnologici;
- § formazione all'ingresso attraverso i corsi concorso, sui gap che esistono nella Pubblica Amministrazione e che l'*assessment* dovrà rilevare, sui gap di livelli tecnici particolari, di preparazione particolare, di formazione di *curricula* particolari;
- § formazione permanente, la riqualificazione, il supporto alla mobilità (es. il telelavoro), le progressioni di carriera.

Nel nostro sistema istituzionale la consapevolezza del ruolo dell'investimento sul capitale umano è bassissima ed è sempre considerata residuale. Con le nuove sfide, con i nuovi bisogni che cambiano continuamente, con le nuove richieste della società del mondo dell'impresa, con i cambiamenti continui, c'è bisogno di un investimento consistente oggi nella formazione che frutta domani grandi economie e risparmi nel Paese.

E' attraverso la formazione e l'autonomia, con cui il dirigente pubblico si sente aggiornato e preparato, che si dà un contributo al programma di avere una dirigenza pubblica *apartisan* attraverso una collaborazione piena con il sistema politico istituzionale *bipartisan*.

#### **MODERATORE**

**Prof. Roberto Confalonieri**

Il processo formativo è una delle garanzie del buon funzionamento della dirigenza ed anche della sua equità. La carenza dei saperi è spesso uno dei maggiori *handicap* alla giustizia dell'applicazione dei servizi.

Interessante il suo discorso sulla mobilità. La mobilità doveva avvenire tra le amministrazioni e c'era un ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri tra pubblico e privato.

La mobilità tra pubblico e privato è avvenuta soltanto da Firenze in su. E' vero che perché avvenga ci devono essere le opportunità ed è difficile trovare delle opportunità per un alto dirigente delle Pubbliche Amministrazione in zone dove l'economia è depressa. Ma laddove la mobilità è avvenuta, è stata significativa. Ad esempio, il Ragioniere Generale della Regione Lombardia è andato a guidare Finanziarie private...

Abbiamo visto che nella Pubblica Amministrazione c'erano anche saperi interessanti per il privato.

#### **Prof. Gianfranco D'Alessio**

***Ordinario di diritto amministrativo Università Roma Tre***

Il convegno odierno richiama alla mente un'analogia iniziativa, promossa dalla rivista giuridica "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" e svoltasi esattamente cinque anni fa, con cui si tendeva a fare un bilancio della XIII legislatura in materia di dirigenza pubblica, per individuare, alla vigilia delle elezioni politiche, alcune possibili linee di cambiamento, di correzione o di conferma di quello che sino a quel momento era stato fatto.

In tale occasione un autorevole esponente di quella che era allora l'opposizione di centro-destra (e che di lì a poco sarebbe diventata la maggioranza nella XIV legislatura), ebbe a dire che dopo la grande produzione normativa che aveva investito il pubblico impiego, ed in particolare la dirigenza, a partire dall'inizio degli anni Novanta, con un affastellarsi di norme particolarmente significativo proprio nella legislatura che si stava chiudendo (cioè, nella

stagione delle c.d. “leggi Bassanini”), si rendeva opportuna in questo campo una moratoria legislativa.

Questa moratoria, come sappiamo, in realtà non c’è stata, perché da lì a pochi mesi avremmo avuto la “legge Frattini” (legge n. 145 del 2002), alla quale hanno fatto seguito altri interventi normativi che sono andati ad incidere su aspetti tutt’altro che secondari della normativa allora vigente in tema di dirigenza.

Credo che anche oggi, alla vigilia delle elezioni dalle quali nascerà il Parlamento della XV legislatura, sia difficile aspettarsi una moratoria e, comunque, essa non è auspicabile, perché le modificazioni introdotte a partire dalla legge del 2002 - pur avendo apportato alcuni miglioramenti su aspetti specifici - non solo non hanno eliminato o corretto i difetti riscontrabili nel precedente quadro normativo, ma ad essi ne hanno aggiunti altri, che incidono su aspetti tutt’altro che secondari.

Le considerazioni che si intende qui proporre, come appare già dalle premesse, si riferiscono fondamentalmente ai problemi normativi della dirigenza statale. Ciò, per un insieme di motivi: in primo luogo, il dibattito sullo *spoils system* si è ampiamente concentrato sulla dirigenza delle amministrazioni centrali; in secondo luogo, questo incontro ha lo scopo di lanciare un messaggio principalmente al Parlamento nazionale, il quale, specie dopo la riforma del titolo V della Costituzione, ha competenza ad occuparsi essenzialmente della dirigenza dello Stato e degli enti pubblici nazionali, e solo indirettamente delle altre dirigenze; in terzo luogo, fra i partecipanti a questa iniziativa ci sono altri (come l’assessore Giovanni Hermanin e il dott. Alberto Stancanelli), i quali, per gli incarichi che ricoprono e per le competenze che hanno, conoscono meglio di me la dirigenza locale.

Il discorso, quindi, toccherà essenzialmente i profili critici della disciplina della dirigenza amministrativa dello Stato: si lasceranno, pertanto, da parte non solo le problematiche che attengono alle dirigenze di altre amministrazioni (quella locale, quella sanitaria, quella scolastica, ecc.), ma anche quelle che interessano, all’interno degli stessi apparati statali, le c. d. “dirigenze speciali” (prefetti, diplomatici, dirigenza militare, ecc.). Inoltre, occorre fare attenzione a sviluppare un ragionamento che tenga conto, operando le opportune distinzioni, fra le vicende dell’“alta dirigenza” e quelle che riguardano la “dirigenza di base” (o “intermedia”).

Venendo al merito del ragionamento sulle criticità della normativa avente ad oggetto la dirigenza pubblica (statale), va subito detto che la questione degli incarichi di funzioni dirigenziali rimane assolutamente centrale (il riferimento è alle modalità di conferimento di tali incarichi, alla loro durata, ai meccanismi di conferma o di revoca, ecc.). Intorno alla disciplina degli incarichi, infatti, ruotano quasi tutti i principali problemi della dirigenza pubblica: la connessione/distinzione fra politica e amministrazione, la relazione fra organizzazione degli uffici e regime del rapporto di lavoro, le forme di accesso alla qualifica dirigenziale, l’articolazione della dirigenza in ruoli e in fasce, la retribuzione, il sistema di valutazione e di verifica delle responsabilità, i sistemi sanzionatori, e così via..

C’è un insieme di ambiti tematici meritevoli di attenzione, quindi, che possiamo individuare e sottoporre ad analisi prendendo come punto di riferimento il profilo relativo agli incarichi. Per porre sulle basi giuste tale analisi occorre fare, però, due indispensabili premesse.

In primo luogo, va detto che non appare auspicabile una palingenesi rispetto alle scelte legislative in materia di dirigenza che si sono andate sviluppando nell’arco degli ultimi quindici anni: quindi, non si deve ragionare in termini di rottura o di ritorno a sistemi precedenti alle riforme “privatistiche” degli anni Novanta; si deve, invece, lavorare nel senso di rendere più coerenti, più ragionevoli e più equilibrate alcune previsioni contenute in tali riforme, ma rimanendo all’interno di quello stesso tracciato e confermandone le opzioni di fondo.

Non è né realistico né auspicabile, in particolare, un ritorno della dirigenza al vecchio regime pubblicistico, perché la scelta privatistica ormai è anche giuridicamente consolidata, ed è stata avvalorata da una pur problematica giurisprudenza della Corte Costituzionale, e perché il modello pubblicistico (quello del secolo trascorso, nato con la legge Giolitti del 1908) non aveva certo dato luogo ad una situazione ideale, come qualcuno dei suoi fautori o “ripropositori” tende ad affermare: ad esempio, va ricordato che in quel modello il potere politico poteva nominare direttore generale (a tempo indeterminato) chiunque, senza particolari oneri procedurali e senza che il soggetto prescelto avesse particolari appartenenze a ruoli, qualifiche o esperienze professionali.

Aggiungiamo, poi, che chi ripropone la pubblicizzazione pensa ad una maggiore garanzia e stabilità per il dirigente e, soprattutto, per l’alta dirigenza: come si concilia con questa posizione la pratica, allora diffusa, del *promoveatur ut amoveatur* quale strumento per liberarsi di alti dirigenti, magari andandoli a collocare nei ranghi del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti?

Né possiamo dimenticare che proprio il più qualificato critico dello *spoils system* che caratterizzerebbe l’attuale assetto regolativi della dirigenza, il prof. Sabino Cassese, ha scritto con chiarezza che quello che si realizzava, nel sistema previgente, fra politica e dirigenza era un patto scellerato al ribasso, fondato sullo scambio fra potere e sicurezza: si aveva a che fare, in buona sostanza, con un sistema connotato da una miscela di autoritarismo, paternalismo ed uso clientelare degli incarichi.

Anche se si trattava di una situazione che garantiva una certa stabilità, era una stabilità che fotografava un’amministrazione statica in cui la dirigenza non aveva né un reale potere, né un reale spirito di corpo, né una reale responsabilità (intesa in senso positivo, e non solo quale rischio di sanzione o rimozione).

Per ciò che concerne il dibattito accademico, nel quale più d’uno ha ipotizzato il ritorno ad un regime pubblicistico (seppure rinnovato e riqualificato rispetto a quello tradizionale), si deve tenere presente che, secondo alcuni studiosi, tale regime dovrebbe essere ripristinato per la dirigenza di base, quella per la quale non si giustifica un rapporto fiduciario con l’autorità di governo (in quanto essa è chiamata a svolgere attività di *routine* o, come è stato scritto, una attività paragiurisdizionale o paranotariale, non legata a specifici e variabili indirizzi politici), mentre sarebbe, invece, giusto mantenere un impianto privatistico, connotato anche dalla temporaneità degli incarichi e da una connessione fra la sorte del dirigente e l’attuazione delle direttive politiche, per l’alta dirigenza, che è in una posizione di snodo fra politica ed amministrazione. Altri, invece, ribaltano il discorso, ritenendo che proprio per l’alta dirigenza si ponga il problema della “spoliticizzazione” e di un regime garantistico di carattere pubblicistico, perché è su di essa che va ad incidere maggiormente la politica, mentre per la dirigenza di base si potrebbe ben conservare il regime privatistico-contrattuale, perché è quella più vicina al restante pubblico impiego (e, quindi, correttamente ad essa sarebbe applicabile, come del resto faceva l’originario d. lgs. n. 29/1993, la disciplina che vale per la generalità dei dipendenti delle amministrazioni).

L’attuale dibattito orientato verso la soluzione neo-pubblicistica, come si può vedere, è caratterizzato da non poche incertezze ed elementi di confusione: ad esso, tra l’altro, non sono estranee pulsioni genericamente “misoneiste”, che inducono molti, di fronte ai problemi del presente, a guardare nostalgicamente ad un passato immaginario, piuttosto che a rivolgere lo sguardo ad un futuro possibile. Conviene, pertanto, lasciare da parte queste istanze “neopubblicistiche”, e ricondurre il ragionamento sulle prospettive della regolazione giuridica della dirigenza verso una logica di significativa correzione e riaggiustamento della normativa oggi in vigore, ma conservandone l’impianto e l’ispirazione complessiva.

Naturalmente, la definizione dell’equilibrio fra politica ed amministrazione è e rimane un nodo fondamentale: il problema della distinzione – affermata in linea di principio, ma almeno in parte contraddetta dalle stesse indicazioni normative, oltre che elusa nella prassi

attuativa - fra la funzione di guida ed indirizzo politico e la funzione di gestione amministrativa (cui si accompagna il profilo della valutazione dei risultati di quest'ultima) risale al d.P.R. n. 748/1972, ed ha accompagnato tutti i successivi sviluppi della produzione legislativa nel corso degli anni Novanta, fino alla trasposizione dei risultati delle riforme di quel periodo nel d. lgs. n. 165/2001 ed alle ulteriori modificazioni apportate dalla legge n. 145/2002.

In realtà, si può affermare che, almeno per le posizioni dirigenziali di maggiore rilievo, una quota di fiduciarità appare inevitabile: perciò, oltre che poco realistica, non sembra condivisibile l'impostazione di quanti teorizzano una rigida, netta e totale separazione fra politica ed amministrazione. Non è possibile, e forse non è neanche corretto da un punto di vista istituzionale (perché andrebbe a negare i principi di responsabilità politica e di legittimazione democratica dell'amministrazione) pensare ad una frattura fra il momento della decisione politica e quello della sua attuazione amministrativa; e, tanto meno, può pensarsi ad una esclusione del vertice politico dalla scelta dei soggetti ai quali conferire gli incarichi di direzione più importanti, specie in un quadro generale connotato da una chiara distinzione funzionale fra organi di indirizzo e dirigenti.

Però, *est modus in rebus*: cioè, da questo ad un generalizzato *spoils system* c'è, come è evidente, un salto logico. Allora, il problema diventa quello di capire quali limiti, quali condizioni e quali cautele devono accompagnare l'esercizio del potere di nomina, di conferma o di rimozione di determinati dirigenti.

Il riferimento al concetto di *spoils system*, in realtà, non è del tutto corretto quando si parla della realtà italiana. Questo termine riguarda un istituto proprio dell'ordinamento degli Stati Uniti d'America (anzi, a rigore si tratta di un sistema utilizzato in tale ordinamento in un passato ormai lontano, per essere poi sostituito da altri meccanismi intesi al ricambio di una parte della classe dirigente), secondo il quale un'ampia quota di dirigenti e funzionari dell'amministrazione federale possono essere rimossi con l'avvento di un nuovo Presidente: in quel modello i dirigenti e i funzionari sostituiti, va precisato, non soltanto perdono l'incarico ricoperto, ma fuoriescono completamente dall'amministrazione, e non conservano con essa alcun rapporto.

Tecnicamente, come si può notare, si tratta di qualcosa di assai diverso rispetto a quello che è contemplato sia dalla "legge Bassanini" che dalla "legge Frattini": le quali, sia pure in termini diversi e con riferimento a soggetti differenti, prevedono la sostituzione di dirigenti preposti a determinati uffici, ma senza che coloro che perdono l'incarico vengano esclusi dai ranghi della dirigenza.

Il superamento dell'inaffidabilità della dirigenza nasce in un modello - che è quello del d. lgs. n. 29/1993, e poi del d. lgs. n. 165/2001 - che si fonda, lo si è già accennato, su una netta distinzione di funzioni fra politica e dirigenza: soprattutto a seguito delle modifiche introdotte nel 1998, e poi trasfuse nel nuovo decreto legislativo del 2001, sono stati eliminati quasi tutti i poteri di intervento dell'autorità politica nei confronti dei titolari degli uffici dirigenziali, compreso il residuo potere di avocazione (è rimasto soltanto il potere governativo di annullamento per illegittimità degli atti dei dirigenti); anche in caso di inerzia del dirigente, come è noto, il ministro non può intervenire personalmente, ma può soltanto nominare un commissario *ad acta*.

Se l'organo politico che ha la responsabilità politica dell'amministrazione, praticamente, non ha più nessuno strumento di intervento sull'attività del dirigente, come quelli esistenti nella normativa del 1972, è inevitabile che ci sia, e che venga rafforzato, qualche nesso di carattere strutturale.

Ragionando su questi temi, tra l'altro, bisogna essere molto attenti nel fare riferimento ad ordinamenti di altri Paesi: in particolare, l'idea che la situazione italiana, nella misura in cui in essa si rileva un collegamento fra politica ed amministrazione in ordine alla individuazione dei dirigenti da proporre a certi incarichi, costituisca un'anomalia nel

panorama internazionale è assai lontana dalla realtà. Negli ultimi anni nella dottrina giuridica si registra una serie di importanti studi sulla dirigenza e sull'alta burocrazia nei diversi Paesi europei (si possono richiamare gli scritti di Gianluca Gardini nel diritto amministrativo e di Edoardo Ales nel diritto del lavoro, o le ricerche svolte presso l'Università di Perugia e l'Università Roma Tre), dai quali emerge che anche nella realtà ordinamentale che continua a segnalarsi per un migliore equilibrio fra garanzia ed efficienza, e fra politica ed amministrazione, quella della Gran Bretagna, un numero crescente di posti di rilievo nell'amministrazione è appannaggio delle autorità di governo, e tende progressivamente a crescere il numero dei *policy advisors* nominati dal Primo ministro; in Francia ci sono centinaia di cariche amministrative di peso attribuite con criteri politici dal Governo; in Germania, esiste da tempo la categoria dei *politische Beamten*, alti funzionari dichiaratamente legati alla politica; e in Spagna, tutti i dirigenti, anche quelli di base, sono di nomina politica. Il panorama europeo è molto variegato, ma, senz'altro, non descrive una situazione di neutralità e di "politicizzazione" piena della dirigenza.

E' inevitabile, si è detto, una certa quota di nomine effettuate dal potere politico: ma quante e, soprattutto, quali devono e possono essere?

Sicuramente, ha carattere fiduciario la scelta dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione. Qui, semmai, sono da respingere i tentativi (come quelli che abbiamo visto negli ultimi mesi) di "ruolizzare" coloro che appartengono agli uffici di *staff*: questi tentativi, forse, rientrano fra le patologie specifiche che caratterizzano le fasi finali delle legislature; non per questo, però, sono meno criticabili.

Logicamente legati al variare degli indirizzi (e dei responsabili) politici sono, poi, gli incarichi dei dirigenti "apicali" (Segretari Generali e Capi Dipartimento nei ministeri, Direttori nelle grandi agenzie): è normale che l'immediato "interfaccia" amministrativo del vertice politico, chi è chiamato in prima persona a tradurre in pratica gli indirizzi, debba essere in sintonia con chi ricopre di volta in volta tale posizione di vertice.

Non c'è, invece, alcun fondamento giuridico-istituzionale per sostituzioni generalizzate che investano, in occasione ed in relazione al succedersi dei governi e dei ministri, gli altri dirigenti: non dovrebbe esserci, quindi, nessuno spazio (e, in ogni caso, non riesce a vedersi una valida giustificazione) per nuove operazioni di *spoils system* all'italiana: altra cosa sono, chiaramente, una fisiologica rotazione, nel tempo, dei dirigenti nei diversi incarichi, o i mutamenti di posizioni dirigenziali dipendenti da operazioni di riorganizzazione delle strutture.

Nel vigente sistema normativo il regime degli incarichi si fonda su una relazione che potremmo definire di tipo "semi-contrattuale", e presenta un carattere di temporaneità. Per evitare abusi e prevaricazioni occorre, però, articolare e conformare in maniera più precisa questo meccanismo di gestione flessibile della risorsa dirigenziale, chiarendo la natura degli atti di conferimento e rendendo trasparenti le procedure: dando, cioè, una veste procedimentale coerente e garantita alle modalità di nomina e di revoca dei dirigenti.

Innanzitutto, è indispensabile chiudere una volta per tutte la controversia sulla qualificazione giuridica degli atti con i quali si assegnano ai dirigenti le funzioni. Le soluzioni sinora adottate in sede legislativa non hanno certo fatto chiarezza in proposito, come dimostrato dalla tormentata produzione giurisprudenziale, che da ultimo è giunta a proporre interpretazioni che (pur meritevoli di apprezzamento nel merito), finiscono per confliggere con le intenzioni manifestate dal legislatore: così, si può condividere l'argomentazione della sentenza del 2004 della Corte di Cassazione, che sostiene la perdurante natura privatistica degli atti di incarico, ma sicuramente la *ratio* della "legge Frattini" era opposta, in quanto andava dichiaratamente nel senso della "ripubblicizzazione" di tali atti.

Per uscire da queste contorsioni e contraddizioni c'è una indicazione molto precisa che può essere data a chi volesse porre mano all'attuale assetto normativo. In pratica, si dovrebbe superare la distinzione fra provvedimento (secondo la Cassazione, atto unilaterale di diritto

privato) di assegnazione dell'incarico e contratto accessivo per la determinazione della retribuzione, pervenendo finalmente alla scelta di attribuire l'incarico attraverso un vero e proprio atto contrattuale. La missione e la natura dell'ufficio devono essere necessariamente definiti con un atto unilaterale dell'amministrazione: ma l'incarico, che non è altro se non l'adibizione di un lavoratore alle mansioni (art. 19 del d. lgs. n. 165/2001), e non una disposizione del potere pubblico (atti pubblicistici di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001 o atti privatistici di organizzazione di spettanza dirigenziale dell'art. 5 del d. lgs. n. 165/2001), può tranquillamente essere oggetto di un contratto.

Tale soluzione, tra l'altro, consentirebbe di liberarsi una volta per tutte della ritornante discussione su quale debba essere il giudice competente a giudicare sugli incarichi dei dirigenti, e in generale eviterebbe il rischio di una rottura del sistema del lavoro pubblico, che è ormai largamente "privatizzato".

Bisogna, però, intendersi: se si va in questa direzione, la fattispecie deve assumere una connotazione seriamente e compiutamente negoziale. Il che vuol dire che il dirigente deve poter concretamente "negoziare" l'incarico e, quindi, deve avere una proposta di incarico sulla base della quale "trattare" con chi glielo deve conferire. A monte, inoltre, deve esserci una pubblicità in ordine all'intenzione dell'amministrazione di ricoprire l'ufficio: la vacanza di un incarico deve essere pubblicizzata per consentire una pluralità di domande da parte dei dirigenti interessati e la loro valutazione comparativa. E questo deve valere anche per gli incarichi che si intendono conferiti in base all'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, ossia gli incarichi conferiti agli "esterni": un dirigente dei ruoli delle amministrazioni può, infatti, ritenersi (e dimostrare di essere) in grado di aspirare all'incarico che si vuole attribuire all'esterno sul presupposto che nell'amministrazione non ci sia nessuno in grado di ricoprirlo.

L'esigenza di trasparenza, naturalmente, si fa sentire in misura particolarmente accentuata per gli incarichi di vertice, in ordine ai quali, in particolare, sarebbe opportuno introdurre istituti e meccanismi di selezione che contemplino la presenza di autorità distinte ed indipendenti rispetto all'amministrazione interessata.

Un altro aspetto interessante, per quanto concerne la dirigenza statale, è l'articolazione della dirigenza in fasce, che, peraltro, sembra aver quasi perso di senso dal punto di vista della sua funzionalità rispetto all'attribuzione degli incarichi, in quanto ormai essa assume rilievo soprattutto in ordine alla fissazione della base retributiva: nel momento in cui si è passati dal 30% al 70%, come percentuale di incarichi di primo livello attribuibili a dirigenti di seconda fascia, e si è abbreviato da cinque a tre anni il periodo necessario per il transito dalla seconda alla prima fascia, l'obiettivo originario della distinzione, che consisteva nella individuazione di un'élite di *top managers*, appare ormai del tutto abbandonato.

Un'ulteriore questione, ampiamente dibattuta, è quella della durata temporale degli incarichi. Come è noto, l'elemento più discutibile introdotto, in proposito, dalla "legge Frattini", cioè l'eliminazione di un termine minimo, è stato superato grazie alla legge n. 168/2005, la quale prevede una durata degli incarichi che può, ragionevolmente, variare da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni.

Il problema, però, riguarda soprattutto i collegamenti fra temporaneità, valutazione delle prestazioni dei dirigenti e conferma (o meno) degli incarichi. Infatti, se la valutazione funziona in maniera soddisfacente (il che, per la verità, finora vale solo per un numero limitato di amministrazioni), e se la conferma o la sostituzione del dirigente viene legata ai risultati di essa, è chiaro che la temporaneità degli incarichi diventa, in prospettiva, un fattore meno rilevante e può assumere, agli occhi degli interessati, un carattere meno "traumatico" (questo, senza dimenticare che una certa mobilità dirigenziale non è un male, e che nel 1998 la temporaneità era stata introdotta allo scopo di rimuovere quella che un autorevole giuslavorista, Umberto Romagnoli, ha chiamato la "concezione proprietaria del posto").

Occorre, però, che il sistema di valutazione venga attivato in misura soddisfacente in tutte le amministrazioni. A tal fine, si dovrebbero individuare delle formule grazie alle quali



sia i responsabili delle amministrazioni che gli stessi dirigenti siano interessati al buon funzionamento dei meccanismi valutativi: ad esempio, si potrebbe introdurre una norma secondo la quale finché non c'è stata la valutazione nessun dirigente può essere revocato (e alla scadenza del termine, sempre in mancanza di valutazione, si deve confermare il dirigente nell'incarico), ma al tempo stesso non si può dar luogo all'assegnazione della retribuzione di risultato.

Passando ad un altro tema, va rilevato che l'attribuzione degli incarichi agli esterni ai ruoli dirigenziali ha assunto, negli ultimi tempi, un carattere patologico, a causa di una prassi deteriore adottata dalle amministrazioni (ma avvalorata anche da alcune infelici scelte legislative). L'origine dell'istituto era ragionevole: in casi "eccezionali" – termine, questo, usato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti – se un'amministrazione ritiene (e dimostra) di non poter reperire fra i propri dirigenti soggetti in possesso di una determinata professionalità o delle attitudini necessarie allo svolgimento di un determinata funzione, può rivolgersi all'esterno per individuare elementi dotati dei requisiti richiesti. Il ricorso ad estranei alla dirigenza di ruolo, però, da ipotesi derogatoria si è ormai trasformato in uno strumento ordinario, il cui uso assume un carattere particolarmente discutibile quando si conferiscono incarichi, con contratto di diritto privato a termine (quelli *ex* comma 6 del d. lgs. n.165/2001), ad elementi privi di qualifica dirigenziale interni alla stessa amministrazione: questo diventa un modo surrettizio di eludere le procedure ordinarie di selezione, soprattutto perché tali incarichi vengono conferiti senza una pubblicità preventiva e senza consentire ai dirigenti di poter concorrere alla loro assegnazione.

Un cenno, infine, al tema dell'accesso alla dirigenza: la legge n. 145/2002 ha fatto bene a ripristinare il sistema del corso-concorso, che era stato ingiustificatamente eliminato alla fine degli anni Novanta, perché questo consente l'ingresso nel corpo dirigenziale di soggetti giovani, con una nuova impostazione culturale e particolarmente adatti ad accompagnare e gestire i processi di innovazione e modernizzazione amministrativa (anzi, per favorire uno svecchiamento ed un rinnovamento della dirigenza si potrebbe pensare anche alla individuazione di una quota significativa di giovani da fare entrare direttamente dall'esterno su posizioni dirigenziali di livello elevato, secondo il modello del c.d. *fast stream*, noto da decenni all'esperienza britannica). Pure nel sistema di reclutamento, peraltro, bisognerebbe introdurre una serie di aggiustamenti, che restituiscano ad esso un carattere di unitarietà, compensando la spinta verso la frammentazione della dirigenza indotta dall'eliminazione del ruolo unico.

### **MODERATORE** **Prof. Roberto Confalonieri**

Per quanto riguarda lo Statuto del funzionario europeo approvato dalla Commissione e dal Consiglio Europeo, c'è un discorso di discrezionalità politica.

La Scuola Internazionale di Pubblica Amministrazione di Maastricht ha puntato tutto sul sistema di reclutamento.

Si è parlato, con l'allora Ministro Bassanini, della possibilità che quando c'era un posto libero ci fosse un bando e la possibilità di concorrere e di mettere in gioco la valutazione comparata dei saperi che esistono. Non è mai stato fatto l'albo dei dirigenti, però, si è avuta la sensazione che di fronte a questo slancio del nuovo si sia andati verso una forma di clientelismo, di familismo.

Ci vuole, allora, un momento di garanzia per il cittadino nei confronti del dirigente che arriva ad erogargli servizi. Questo momento di garanzia potrebbe anche essere il recupero del rapporto di lavoro pubblicistico da parte dei dirigenti e per tale ragione, prima di ascoltare le

altre relazioni, vorrei chiedere una testimonianza all'ing. Maurizio Alivernini, dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e responsabile Confedir in tale ambito.

**Ing. Maurizio Alivernini**  
*rappresentante delle Alte Professionalità Vigili del Fuoco*

Noi Vigili del Fuoco siamo stati pubblici fino al 1993, dopo siamo stati pubblici ma con un rapporto di lavoro privatizzato e, da poco, siamo tornati in regime di diritto pubblico.

Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco come ha vissuto questi cambiamenti?

Dal punto di vista della dirigenza di tipo gestionale, il rapporto di tipo privatistico ha portato qualche novità, da un punto di vista operativo abbiamo avuto tanti problemi che non si sono potuti risolvere nell'ambito dei 3 contratti che abbiamo avuto. Come sempre, però, non è possibile dire che una delle 2 esperienze sia stata completamente positiva e l'altra totalmente negativa.

Noi crediamo che una componente dirigenziale come la nostra, che fa da dirigente nel senso classico del termine per il 65% della sua giornata e, per il restante 35% fa l'operativo, ha dei problemi con l'uno o l'altro tipo di legislazione. Quindi siamo molto favorevoli ad un ripensamento. Probabilmente nessuna delle 2 legislazioni, nel nostro caso, può dirsi completamente adeguata. Bisognerebbe pensare ad una dirigenza pubblica in senso moderno, ovvero ad un discorso privatistico più adeguato e limitato alle esigenze di natura operativa.

L'altra cosa che mi preme dire in quanto organizzazione sindacale, è che l'esperienza che abbiamo vissuto con il nuovo ordinamento è stata carente dal punto di vista proprio delle relazioni con il personale. Crediamo che il nuovo assetto legislativo debba essere rivisto ed integrato e quindi chiediamo il vostro aiuto proprio per giungere ad una situazione di migliore assetto ordinamentale nell'interesse della funzionalità del servizio.

Da un punto di vista sindacale mi fermo qui, da un punto di vista di associazione, noi abbiamo inteso che questa associazione sindacale si apra al mondo del sociale ed al mondo esterno, quindi non solo abbiamo aderito a Confedir, ma abbiamo aderito anche alla Federazione dei Funzionari dei Vigili del Fuoco Europei che ci dà la possibilità di sedere a tavoli informali e di dare un contributo al benessere del cittadino europeo.

L'aspetto sociale integra, nella nostra associazione, quello sindacale e ci consente di gettare un ponte nel sociale provando a dare un contributo nella realizzazione del sistema del soccorso del Paese, un sistema del soccorso che possa colloquiare, almeno in modo informale, con tutte le associazioni, soprattutto quelle del volontariato che in questo momento sono slegate.

**Dr. Alberto Stancanelli**  
*Direttore del Dipartimento Politiche delle Risorse Umane del Comune di Roma*

Ciò che deve essere *apartisan* è l'amministrazione perché è importante avere un'amministrazione imparziale.

Ho avuto modo di dire, in altra occasione, che quando si fanno i sondaggi sul gradimento di fiducia delle istituzioni, al primo posto c'è il Presidente della Repubblica, al secondo l'Arma dei Carabinieri e, all'ultimo posto, la Pubblica Amministrazione.

I cittadini non hanno fiducia nella Pubblica Amministrazione, quindi il primo compito che dovremmo proporci è quello di ricostituire la fiducia dei cittadini nella Pubblica Amministrazione. Un ruolo importante nella ricostituzione di questa fiducia deve essere svolto dalla dirigenza.

La dirigenza, ai sensi dell'art.97 della Costituzione, deve essere garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione e, quindi, dell'erogazione del servizio.

La politica, d'altro canto, deve dare gli obiettivi e non deve fare gestione. La politica, però, soprattutto negli enti locali, cerca di inserirsi nella gestione.

Quindi, quali garanzie deve avere il dirigente?

Io faccio l'esempio della mia ultima esperienza da dirigente del Comune di Roma. In Campania rimandavo indietro molti atti perché di competenza del dirigente. Nel Comune di Roma ho ricevuto un ordine del giorno del Consiglio Comunale che mi diceva chi fossero i sindacati che dovevano sedersi al tavolo della contrattazione per il contratto integrativo. Chiaramente è stato un ordine del giorno disatteso perché violava le norme sulla rappresentatività.

Il discorso va posto in un quadro complessivo delle riforme. Quelle avviate nella 13<sup>a</sup> legislatura non hanno avuto seguito reale e, a parte le iniziative del Ministro della Funzione Pubblica, Franco Frattini, in linea con un sistema di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, gli altri Ministri hanno semplicemente galleggiato. In realtà dovremmo porre in essere una moratoria normativa perché di norme ne sono state fatte tantissime, ma quello che manca è l'implementazione, anche perché la dirigenza deve applicare le norme ed è sempre alla loro "rincorsa" perché è difficile trovarle.

Quindi, a parte i piccoli interventi di correzione di alcune distorsioni del sistema, come quella dello *spoil system*, io mi fermerei per quanto riguarda l'adozione di norme legislative e farei prima un serio monitoraggio di quella che è l'implementazione, la valutazione e l'applicazione delle norme e, poi, in un secondo momento, andarle a correggere.

Bisogna continuare, a mio avviso, sulla privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza. La ripubblicizzazione sarebbe un passo indietro e, oltretutto, sarebbe anacronistica.

Bisognerebbe pensare ad un patto tra amministrazioni, cittadini e pubblici dipendenti per "rientrare" ad un meccanismo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione finalizzato a ricostruire questo rapporto importante con i cittadini che mi pare si sia perso e, comunque, non si sia ricostruito.

Vedo 2 pericoli del sistema della pubblicizzazione che, ripeto, è anacronistico perché diverso è il sistema: il federalismo ed il sistema maggioritario.

§ Con il federalismo dobbiamo dire che non c'è un vincolo di legge normativo o contrattuale perché l'art.117 Cost. afferma che l'ordinamento civile è materia riservata alla legge dello Stato. Se andiamo verso un sistema pubblicistico potremmo avere qualche garanzia in più per i dirigenti dello Stato, ma immaginate questo che significa con 20 Regioni che possono, essendo appunto materia pubblicistica, intervenire. Avremmo 20 sistemi di status giuridico diverso perché le Regioni possono intervenire con propria legge. Questo meccanismo di federalismo porterebbe sicuramente ad una perdita di garanzia. Basti pensare a quanto accade nelle Regioni nella sanità. Diceva Gianfranco D'Alessio che lo *spoil system* in sanità non esiste, ma si è arrivati molte volte al licenziamento di primari non graditi.

§ Il sistema precedente al maggioritario, anche di democrazia bloccata, per quanto riguarda i dipendenti pubblici - sul sistema pubblicistico - dava un sistema di garanzie perché il Parlamento trovava meccanismi compensativi. Questo sistema maggioritario, con l'input berlusconiano dato nel 1994, prevede che chi vince prende tutto, anche la dirigenza. Quindi, il Parlamento ha una maggioranza e decide di prendersi l'amministrazione. Quindi, attenzione al sistema pubblicistico!

Secondo me il contratto ha la possibilità di introdurre uno statuto di garanzia perché effettivamente il pubblico è cosa diversa dalle Aziende: il dirigente nel sistema privato è l'alter ego dell'imprenditore (c'è veramente un rapporto di fiducia anche perché le risorse le mette l'imprenditore); invece nel pubblico il dirigente non è l'alter ego del politico: ha e deve

avere la sua sfera di autonomia nell'ambito di quella che è la distinzione tra politica ed amministrazione.

Il dirigente è colui che trasforma la decisione politica in azione amministrativa nel rispetto della legalità, competenza specifica del dirigente.

In questo contesto, quindi, il dirigente deve essere difeso dalla politica con garanzie forti che magari possano trovare riscontro nelle norme costituzionali.

Mi auguro che in una riforma costituzionale si possa introdurre almeno la distinzione tra politica ed amministrazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici per evitare continue incursioni tra contratto, legge, legge, contratto... Il contratto che non passa per la politica può dare delle forti garanzie di stabilità e di indipendenza.

Il contratto della dirigenza stabiliva che se non c'è una valutazione nei 6 mesi prima della scadenza del contratto, il dirigente non poteva essere revocato dall'incarico ed anzi doveva essere confermato.

Ma è chiaro che nel momento in cui la legge Frattini statuisce che l'incarico è un decreto di natura pubblicistica, il contratto da questo punto di vista è risultato disapplicato per questa continua rincorsa tra pubblico e privato.

Credo che un passo avanti per garantire l'indipendenza dei dirigenti possa essere compiuto grazie ad uno statuto generale sulle garanzie dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'amministrazione e ad un CCNL che detti regole chiare.

Credo che lo *spoils system* debba essere limitato ai Segretari Generali e ad i Capi di Dipartimento come è sempre stato e come era per la Presidenza del Consiglio dei Ministri sin dalla legge 400 del 1988.

La politica deve imparare a programmare ponendo obiettivi seri.

Poiché il controllo strategico non esiste, la politica tende ad occuparsi della gestione.

Manca quell'elemento di cultura della politica per capire quanto è rilevante la programmazione.

Manca anche la verifica oggettiva del raggiungimento degli obiettivi, che deve essere messa in stretta relazione con la preventiva assegnazione di risorse umane, strumentali e finanziarie alla dirigenza.

Per quanto riguarda i dirigenti esterni, la norma era pensata per un "interscambio" tra società civile e Pubblica Amministrazione e, quindi, con un numero limitato di dirigenti esterni. Questo non c'è stato. La Corte dei Conti non è stata in grado di esercitare un controllo sulla legittimità dei requisiti dei dirigenti esterni.

Ci sono state, al riguardo, interpretazioni particolari: negli enti locali l'art. 110 del T.U.E.L. prevede dei dirigenti esterni nel limite del 5% fuori dalla dotazione organica, ma se la dotazione organica non è coperta completamente si può coprire con dirigenti esterni.

Quindi è importante mettere dei punti fermi sui dirigenti esterni. Bisogna che ci sia una verifica seria dei dirigenti esterni sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'art.19, comma 6. ci vorrebbe una direttiva quadro della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla corretta applicazione dell'art.19, comma 6, relativamente ai requisiti.

Mi chiedo anche se non sia il caso di passare, per gli esterni a qualsiasi livello, almeno per quanto riguarda la prima fascia, dal D.P.C.M. al D.P.R., perché un atto presidenziale per la nomina degli esterni nell'amministrazione potrebbe dare garanzia di imparzialità.

**MODERATORE**  
**Prof. Roberto Confalonieri**

Con gli ultimi interventi siamo entrati nel vivo della questione oggi in esame e, al termine degli interventi, dovremmo avere il tempo necessario per rispondere a qualche

domanda o ascoltare qualche breve intervento dei colleghi intervenuti. Un intervento può essere inserito subito, anche in relazione ai temi esposti sino adesso.

**Dr. Giancarlo Barra**  
**Segretario Generale Dirpubblica**

Dirpubblica è la federazione del pubblico impiego che aderisce a Confedir. Le cose che sono state dette sono molteplici e non so bene da che parte cominciare.

Non c'è nessuna *vis nostalgica* del passato. E' certo che questa privatizzazione ha prodotto una serie di guasti, il primo dei quali è che ci siamo dimenticati quali siano le norme della Costituzione dell'imparzialità e della terzietà. Ci siamo dimenticati che esiste un passaggio nella Costituzione che dice che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". Il concetto di Nazione mi sembra sia qualcosa di più vasto del concetto di Stato: la Nazione italiana sta pure in Australia. Quindi, assimilare il contratto di lavoro privato con quello pubblico nel nostro ordinamento è un'eresia. E infatti noi chiediamo una controriforma proprio perché a monte c'è un'eresia. Non abbiamo ottenuto l'efficienza quando non ci siamo preoccupati di ottenere il buon andamento, perché l'efficienza pubblica nella Costituzione si chiama buon andamento. Non l'abbiamo ottenuta in questi anni in cui ci sono stati, alla fine del 2003, 47 interventi legislativi sul decreto n.29 del 1993; 4,7 provvedimenti l'anno. Ed oggi abbiamo superato i 50.

Non solo. Il pubblico impiegato ed il dirigente (comprendo anche il Dirigente Generale in questa accezione) oggi è un cittadino di serie B.

Sempre la Costituzione parla della "tutela degli interessi e dei diritti che è garantita a tutti i cittadini". Il cittadino che lavora nella Pubblica Amministrazione non ha diritto alla tutela degli interessi perché il giudice civile non la riconosce in quanto il datore di lavoro Pubblica Amministrazione è un ente pubblico, quindi il lavoratore della Pubblica Amministrazione non ha la tutela dell'interesse ma soltanto del diritto, salvo qualche giudice illuminato che inizia a parlare di tutela dell'interesse.

C'è una frattura fra cittadini ed amministrazione, una continua lamentela sulla zavorra dello Stato che sarebbe il pubblico impiego.

Il contratto non è semplicemente paludato di veste privata, in realtà è il più arbitrario degli atti pubblici.

Il termine anglosassone *spoil system*, tradotto in italiano, significa ripartizione delle spoglie.

Non c'è mai stato niente di strano nella scelta del politico.

Ma il politico come sceglie il Capo Dipartimento nelle aziende o nelle amministrazioni privatizzate? Lo sceglie fra i dirigenti della Cooperativa o dell'Azienda tranviaria. Ci sono capi del personale che provengono da industrie fallite come la Cirio ad esempio.

Ed il Capo di Satto Maggiore dell'esercito si sceglie fra ufficiali generali che hanno fatto sia l'accademia che la Scuola di Guerra. La scuola e la formazione, quindi. Ma perché in Italia non funziona? Perché i dirigenti ed i pubblici impiegati indolenti ed accidiosi non vogliono fare formazione... E' una fandonia! E' perché non si investe, perché nel pubblico impiego non si vuole investire.

La privatizzazione ha prodotto una serie di danni. Il primo momento della devolution è stato il D.Lgs. n.29 del 1993, con cui abbiamo dato un primo colpo alla Costituzione e l'abbiamo trasformata in qualcosa di minore dello Statuto Albertino.

**Avv. Domenico Tomassetti**  
*esperto*

Gli interventi che ho sentito questa mattina mi fanno particolarmente piacere per la volontà bipartisan di rispetto delle regole che sia soprattutto garanzia per il dirigente. Il problema è capire quali regole perché l'affastellarsi di una serie infinita di interventi legislativi ha portato ad avere anche una difficoltà nell'individuazione della regola vigente. Se c'è una difficoltà nell'individuazione della regola vigente, c'è una maggiore difficoltà ad avere una giurisprudenza che su quella regola abbia dato delle linee di indirizzo o di interpretazione.

Ci sono dei problemi serissimi per il dirigente che gestisce il personale senza l'avallo della Corte di Cassazione, cioè di una giurisprudenza di legittimità, su una norma che varia troppo spesso per arrivare al giudizio di legittimità.

Ci sono 2 pronunzie che a mio avviso sembrano quelle più importanti anche in relazione a quanto detto dal prof. D'Alessio e dal Dott. Stancanelli.

La sentenza della Corte di Cassazione - sezione lavoro n.23760 del 2004 è un salto mortale giuridico bellissimo in termini di logica giuridica, ma che effettivamente va contro quella che sembrava l'indicazione pacifica della legge n.145 del 2002.

La legge n.145 sembrava dire che l'atto di conferimento dell'incarico era un atto amministrativo al quale accedeva un contratto nel quale il dirigente contrattava il trattamento economico, le risorse i mezzi e persino gli obiettivi.

Questo determinò una prima giurisprudenza di merito che parlava sostanzialmente delle dicotomie atto amministrativo / contratto cui afferisce.

La Corte di Cassazione, per dare organicità al sistema privatizzato, sostiene, invece, che gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali hanno completamente natura di determinazione assunta con capacità e poteri del privato datore di lavoro.

In realtà, quindi, è tutto privatistico, paritetico, però, siccome il datore di lavoro, cioè l'Azienda, ha un'indubbia supremazia nel potere di organizzazione, il lavoratore, rispetto all'atto di conferimento dell'incarico, ha una posizione suscettiva di tutela nella specie dell'interesse legittimo di diritto privato.

Dell'interesse legittimo di diritto privato si sentiva parlare soltanto nelle sentenze sulle procedure concorsuali nel sistema bancario o nelle grandissime Aziende.

Il dirigente non ha un diritto soggettivo, ha un interesse a che la procedura sia fatta nei limiti dei principi di correttezza e buona fede tipici della fase precontrattuale, anche se il contratto a tempo indeterminato è in corso.

Affinché le procedure siano svolte in modo corretto, la Pubblica Amministrazione deve darsi dei criteri per il conferimento dell'incarico e deve rispettare questi criteri. Laddove i criteri non siano rispettati, il giudice del lavoro può condannare la Pubblica Amministrazione al risarcimento danni, unico risarcimento possibile nell'ottica privatistica. I dirigenti devono scordarsi la possibilità di avere l'incarico a seguito di una pronunzia giurisdizionale perché questo, in un regime privatistico – ed è l'altro aspetto della sentenza della Corte di Cassazione – è assolutamente impossibile.

Sebbene la devoluzione del pubblico impiego al giudice ordinario abbia dato addirittura poteri costitutivi al giudice ordinario, in realtà il giudice ordinario su una posizione di interesse legittimo di diritto privato, al massimo, può fare accedere il dirigente ad una tutela risarcitoria e mai reale.

La tutela risarcitoria avviene se vengono violati quei criteri che sono stati dati in sede regolamentare dall'amministrazione per il conferimento degli incarichi, cioè, e vengono violati principi di correttezza e buona fede che sono sottesi ad ogni contratto e, massimamente, al contratto che interviene tra dirigente e Pubblica Amministrazione.

Un'altra sentenza molto rilevante, anche se poco conosciuta, è la sentenza della Corte di Cassazione sezione lavoro n.17095 del 27 agosto 2004. Leggo la massima perché è

esattamente quello il massimo punto di contatto tra il diritto amministrativo ed il diritto del lavoro, per l'efficienza ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione da un lato e le garanzie del dirigente dall'altro.

“La fiducia è a fondamento del rapporto di lavoro di natura privatistica, ed in particolare per il livello dirigenziale. Non è, pertanto, un elemento che consenta di differenziare di per sé il rapporto di lavoro del dirigente amministrativo, però il principio dell'art.97 della Costituzione presuppone nell'ambito del rapporto di lavoro nella Pubblica Amministrazione, ai fini del perseguimento del pubblico interesse, non solo la negoziazione di poteri maggiori di quelli riconosciuti al privato datore, bensì l'affermazione di un limite ulteriore: l'imparzialità, la quale diventa rigore nelle scelte - necessarie in particolare a livello dirigenziale per la vicinanza con il potere politico – e, simmetricamente, libertà del lavoratore dal condizionamento di esterni interessi”.

Ora, questo è un principio democratico basilare. Ci sono voluti dal 1998 al 2004 perché la Corte di Cassazione riuscisse a dire una cosa del genere.

Il rapporto fiduciario non è più predominante. Non si può immaginare che il datore di lavoro pubblico abbia una maggiore discrezionalità del datore di lavoro privato. Infatti la discrezionalità è minore perché oltre ai principi di correttezza e buona fede deve rispettare anche il principio di imparzialità.

Se ci vuole l'imparzialità, allora sono esatte le conclusioni del Prof. D'Alessio, ovvero bisognerebbe fare dei bandi, delle procedure “ad evidenza pubblica” (termine improprio perché di matrice amministrativistica) che siano trasparenti ed al termine delle quali, se ci sono 3 candidati idonei e di pari livello, il politico può decidere come vuole.

Se questo sistema vale per gli incarichi dati a soggetti interni, massimamente vale per quelli esterni. Lì ci dovrebbe essere un altro limite, quello detto più volte dalla Corte dei Conti di vedere se all'interno non ci sono professionalità. Se all'interno ci sono delle professionalità, non si può conculcare la professionalità degli interni per dare comunque un incarico all'esterno.

Sui problemi degli incarichi agli esterni, mi sia consentito di dire una piccola esperienza personale da avvocato e che è il discorso del rispetto dei limiti. I limiti previsti per dare gli incarichi agli esterni generalmente, nelle Pubbliche Amministrazioni, non vengono rispettati. La Regione Lazio, siccome con il federalismo sembrerebbe esserci una normativa di carattere esclusivo a carico delle Regioni, ha addirittura detto che durante questa legislatura il limite numerico non viene rispettato. Paradossalmente si potrebbe avere una dirigenza totalmente presa dall'esterno. Questo non è possibile alla Regione Lazio perché ci sono 550 dirigenti e 3000 dipendenti.

Un breve accenno anche al *mobbing*. A prescindere dal *mobbing* puro, inteso come violazione dell'art.2087 del Codice Civile (lesione della dignità e della personalità del lavoratore), parlerei del demansionamento.

L'art.2103 del Codice Civile dice che il lavoratore deve essere adibito alle mansioni corrispondenti alla qualifica in cui è inquadrato.

L'art.19 del D.Lgs. n.165 del 2001 dice che l'art. 2103 C.C. non si applica al conferimento degli incarichi dirigenziali.

L'art.52 del D.Lgs. n.165 del 2001 ribadisce la norma dell'art. 2103 C.C.

All'interno di questo quadro normativo si è sviluppata una prima giurisprudenza di merito che diceva che il dirigente non solo non aveva diritto all'incarico (e sin qui nulla quaestio, perché il dirigente non può aver diritto a quello specifico incarico) ma che il dirigente, siccome non si applicava l'art.2103 C.C., poteva rimanere completamente inattivo, con diritto alla retribuzione di base (ed eventualmente la retribuzione di posizione più bassa, quella di studio e ricerca).

Questa giurisprudenza è stata recentemente superata da una serie di pronunzie, la migliore delle quali è quella della Corte d'Appello di Roma del 2 marzo 2005, la quale dice

che è vero che non si ha diritto a quello specifico incarico, ma si ha diritto a svolgere le funzioni, cioè il nucleo dell'art.2103 C.C. è applicabile.

Se io sono dirigente, ho diritto a fare il dirigente. Però il problema è: cosa vuol dire fare il dirigente? Le mansioni dirigenziali sono chiaramente individuate, a mio avviso, dall'art.4 del D.Lgs. n.165 del 2001, quindi quello deve fare.

La Corte di Cassazione, con la sentenza del dicembre 2004, dice che in realtà il superamento del concorso dà soltanto un'idoneità professionale. Ciò significa che non dà diritto a svolgere le mansioni. E' come se fossi idoneo e fosse "bontà dell'Amministrazione" darmi un incarico. Ciò non è vero perché io sono diventato dirigente ed ho diritto ad essere dirigente, ho diritto ad un risarcimento del danno e non alla tutela reale.

**MODERATORE**  
**Prof. Roberto Confalonieri**

Abbiamo parlato della dirigenza pubblica italiana. Più volte i relatori hanno fatto riferimento all'Unione Europea, non soltanto per i nuovi vincoli che dà al dirigente di rispettare le normative europee, ma c'è stato anche il riferimento allo Statuto del funzionario europeo che è molto diverso da quello che è lo stato giuridico di un dirigente del nostro Paese. Gradiremmo qualche informazione dall'Europa, che sta vivendo dei momenti in parte esaltanti ed in parte critici.

**Dr. Piervirgilio Dastoli**  
*Direttore della rappresentanza della Commissione Europea in Italia*

Ringrazio innanzitutto di questo invito, per me gradito da molti punti di vista: intanto perché essendo io arrivato ad un ruolo dirigenziale nella funzione pubblica europea in età relativamente tarda, per me è un piacere entrare in sinergia con voi e con le riflessioni che fate per quanto riguarda la dirigenza pubblica in Italia ed i legami esistenti fra la funzione pubblica europea e la funzione pubblica italiana.

La seconda ragione per cui mi fa piacere essere qui con voi è, come ben sapete, che da anni è in corso in molti Paesi dell'Unione Europea una sorta di tiro contro i funzionari della Pubblica Amministrazione, sport che inizia a diffondersi anche in Italia e la mia opinione, avendo frequentato la funzione pubblica europea dal 1976 ad oggi, è che una comunità può funzionare in maniera efficace e democratica a condizione che posi le sue basi su una Pubblica Amministrazione efficiente e di livello adeguato.

Sono convinto che la Pubblica Amministrazione italiana e la Pubblica Amministrazione europea hanno garantito una continuità di lavoro delle nostre istituzioni in una situazione politica in cui questa continuità poteva, invece, essere a rischio.

Come pubblici funzionari e dirigenti dobbiamo tener conto molto di più di quanto abbiamo fatto in passato degli orientamenti dell'opinione pubblica. Molto spesso si è lavorato nelle istituzioni europee ritenendo di prendere delle iniziative e promuovere delle decisioni che apparentemente corrispondevano agli interessi dei cittadini ed il fatto che i cittadini, oggi, si sentano sempre più lontani dalle istituzioni europee vuol dire che ciascuno di noi deve fare autocritica.

C'è una responsabilità di tutti i Governi che hanno governato l'Europa in tutti questi anni, ma c'è anche una responsabilità delle istituzioni europee e della funzione pubblica europea che avrebbe dovuto essere più attenta agli orientamenti dell'opinione pubblica. Spesso si dice, ed in parte si ha ragione, che i testi prodotti a Bruxelles sono criptici e scritti in



un linguaggio non comprensibile, che le regole, invece di essere semplificate nel corso degli anni, si sono andate complicando.

Le istituzioni pubbliche europee, nel loro insieme, suscitano meno consenso e meno fiducia di quanta ne suscitino le forze armate, le chiese, la Pubblica Amministrazione nazionale e le organizzazioni non governative.

Tutto ciò dovrebbe indurci a fare una riflessione.

In primo luogo, le istituzioni europee stabiliscono dei grandi obiettivi strategici troppo teorici. Facciamo l'esempio della Strategia di Lisbona, ora della crescita e dell'occupazione. Vengono stabiliti dei grandi scenari, delle grandi strategie che non tengono conto di ciò di cui hanno bisogno i cittadini europei né, tantomeno, delle singole realtà nazionali.

Bisognerebbe, di contro, lavorare nei settori in cui l'Unione Europea appare ed è un valore aggiunto rispetto agli Stati nazionali, facendo tesoro dei settori in cui l'Unione Europea ha apportato dei benefici ai cittadini.

In secondo luogo, la Pubblica Amministrazione europea deve essere più aperta nei confronti dell'opinione pubblica, più trasparente, e deve consentire l'accesso dei cittadini alla Funzione Pubblica europea che qualche volta appare un po' distante nei palazzi di Bruxelles.

Tutto ciò è legato ad un chiarimento relativo alla ragion d'essere dell'Unione Europea. L'Europa ha bisogno di un'integrazione politica più forte rispetto a quella odierna, ha bisogno di regole precise anche per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione.

Credo che varrebbe la pena un confronto tra le Pubbliche Amministrazioni a livello nazionale e quelle a livello europeo. Ho personalmente suggerito al presidente dell'Università Europea di Firenze, prof. Menì, di organizzare un seminario ed un convegno pubblici a livello europeo di confronto tra le esperienze delle Pubbliche Amministrazioni a livello nazionale e quella europea, perché ci sono delle *best practices* di cui si può far tesoro per migliorare il funzionamento della Funzione Pubblica europea, nonché delle esperienze vissute a livello europeo dal 1957 ad oggi, di cui le Amministrazioni nazionali possono far tesoro.

Siamo disponibili ad organizzare dei seminari rivolti ai dirigenti di formazione sulle tematiche europee della Pubblica Amministrazione (legislazione europea, funzionamento della Pubblica Amministrazione, rapporti fra livello europeo e livello nazionale, ecc.).

Credo che sia auspicabile una maggiore sinergia fra le Pubbliche Amministrazioni nazionali e quelle europee, in una situazione in cui il 60% - 70% della legislazione dei nostri Paesi è conseguenza della legislazione europea.

## **MODERATORE**

**Prof. Roberto Confalonieri**

All'interno della Confedir il problema europeo è all'ordine del giorno. Diversi dirigenti delle varie Federazioni aderenti chiedono costantemente incontri e momenti di riflessione comune con le organizzazioni europee.

E' gradevolissima la proposta di intessere rapporti fra la Confederazione dei Dirigenti Pubblici Italiani ed i Dirigenti dell'Unione Europea per apprendere, confrontarsi e migliorare reciprocamente.

**Avv. Paolo De Leonardis**  
**esperto**

Sono un avvocato amministrativista e spesso mi sono occupato della tematica dello *spoil system* guardandola dall'altra faccia della medaglia, quella del *mobbing*.

Purtroppo, per come è congegnato il sistema delle tutele oggi in Italia, da una tutela per *mobbing* non si arriva mai ad una reintegrazione nell'incarico ma si può sperare di avere un congruo risarcimento che dovrebbe tenere conto anche della lesione allo sviluppo della personalità del dirigente che subisce questo trattamento.

Il fenomeno del *mobbing*, però è un problema che sta a valle di un sistema congegnato per rimuovere dirigenti senza motivazione.

In Italia funzionano meglio, in quest'ottica di *spoil system*, non tanto la giustizia per curare i propri diritti, ma probabilmente dimensioni diverse che coinvolgono lo *spoil system*.

L'attuale legislatura non è stata una stagione felice per la dirigenza pubblica.

Nella relazione ho fatto tutta una ricostruzione dell'ultima normativa soprattutto con riferimento alla legge Frattini del 2002 ed all'ultima legge del 2005 modificativa della legge Frattini.

La dirigenza, in nome del principio di separazione tra politica ed amministrazione, sembrerebbe non aver fatto un buon affare.

Credo, per dare qualche spunto sulla finalità del convegno odierno, che convenga ripartire dalle norme costituzionali.

Se si vuole arrivare ad una soluzione condivisa delle problematiche attinenti alla dirigenza pubblica, bisognerebbe riportare l'attenzione alla nostra Costituzione.

L'art.97 Cost., e su questo non sono d'accordo col dr. Stancanelli, già prevede il principio di imparzialità e quello di buon andamento della Pubblica Amministrazione, pertanto non ritengo necessaria un'ulteriore riforma costituzionale per precisare il principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Il paradosso italiano è che si è scelto di prendere la parte peggiore dell'aziendalismo e la parte peggiore della burocrazia mettendole insieme in nome di una riforma della dirigenza pubblica.

Qual è il lato peggiore del modello aziendalistico che, di fatto, è transitato nel mondo della dirigenza pubblica? I dirigenti, di fatto, sono tutti scelti dal potere politico che ha ampi margini di scelta e questo produce una grave lesione del principio di imparzialità perché il dirigente è ostaggio del potere politico e rischia il posto per ogni decisione che prende.

Se il nuovo legislatore volesse fare un nuovo patto costituzionale partendo da ciò che i nostri padri costituenti hanno scritto, probabilmente questo modello aziendalistico andrebbe messo da parte.

Altro lato negativo dell'aziendalismo è che i manager scelti sono super pagati e spesso non hanno nemmeno competenza. Tale aspetto danneggia il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione. Nel privato il top manager sceglie i dirigenti come meglio crede perché sa che la prima testa a cadere, nel caso le cose non vadano bene, è la sua e non ha nessun problema di imparzialità nella gestione. Il dirigente privato non deve giustificare scelte di favore per qualcuno o per quell'altro.

Non si può pretendere di privatizzare il rapporto della dirigenza pubblica senza tenere conto che esistono dei principi costituzionali che vincolano l'azione stessa della dirigenza pubblica.

Qual è il lato peggiore dell'aspetto burocratico? Spesso si accede alla dirigenza pubblica senza fare un concorso, con una semplice valutazione dei titoli e c'è un vero e proprio asservimento al potere politico per cui non c'è neanche la necessaria libertà di azione per potersi tutelare di fronte alle azioni che vengono intraprese.

Con lo *spoil system* si hanno 2 perdite: la lesione del singolo che perde il posto e la Pubblica Amministrazione che perde un know-how di competenze enormi che l'esterno non può garantire di conservare nel tempo.

Non sono pregiudizialmente contrario ad una pubblicizzazione del contratto della dirigenza pubblica, perché anche con la privatizzazione si hanno la c.d. nomina del cavallo di

Caligola, il *promoveatur ut amoveatur*, il clientelismo e, d'altro lato, la Pubblica Amministrazione non è meglio tutelata.

Il pubblico dipendente è al servizio esclusivo della Nazione. Se ricordassimo che la Pubblica Amministrazione ha il compito di servire il bene comune, probabilmente l'intesa *bipartisan* per un' amministrazione *apartisan* sarebbe più semplice da trovare.

E' un problema di formazione sia della dirigenza che della classe politica.

Solo con una riflessione *bipartisan* si arriverà serenamente a riposizionare l'attenzione della politica sul reale perseguimento del bene comune nel rispetto dell'autonomia della dirigenza, e la dirigenza, da parte sua, avrà quella solidità necessaria anche per abituarsi a dire di no alle richieste che gli vengono fatte, con la possibilità e gli strumenti per potersi difendere.

### **MODERATORE** **Prof. Roberto Confalonieri**

Nel concludere questo seminario vorrei partire dalle motivazioni che lo hanno indotto.

Ci sono state, per quanto riguarda la dirigenza pubblica, delicati momenti e delicate problematiche nel Governo precedente ed in quello precedente ancora.

Si sono iniziati dei percorsi che sarebbero dovuti andare verso sbocchi positivi, ma così non è avvenuto.

Per la prima volta nella storia della Confedir abbiamo evitato di far candidare nostri esponenti alle elezioni politiche cercando piuttosto di aprire un dialogo durante l'elaborazione dei programmi delle 2 grandi compagini che si confronteranno nel Paese. Non abbiamo sortito grandi effetti: da una parte hanno scritto 4 – 5 pagine, dall'altra una scheda e non siamo consenzienti con quello che c'è scritto e siamo preoccupati.

Nessuna delle due parti, nel pensare al suo futuro qualora vincessero, ha pensato cosa fare né, chi collocare fisicamente alla Funzione Pubblica, risultando questa residuale.

Abbiamo intenzione di fare un documento finale del seminario che non è il riassunto di ciò che hanno detto i relatori, perché i relatori ci hanno dato delle intelligenti ed importanti provocazioni, ma il sindacato è autonomo nel dire quello che ritiene opportuno anche dopo gli stimoli dei relatori, che possono essere in parte condivisi ed in parte non condivisi.

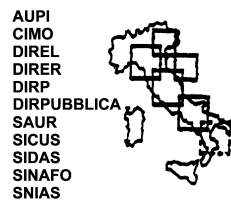
Abbiamo una traccia che la Segreteria Confederale, organo deliberante, trasformerà in documento finale da presentare immediatamente dopo le elezioni a colui che sarà incaricato di formare il Governo.

Non partiamo con pregiudizi contro nessuno, però, vogliamo, prima che si formi la compagine di governo, aver definito le nostre linee per poter essere autonomi nel presentarle.

Possiamo ottenere consensi o dissensi, ma intanto vogliamo evidenziare i problemi e ricordare la validità delle professionalità presenti nella Pubblica Amministrazione che, se bene utilizzate, possono essere un buon apporto a qualsiasi programma.

Ci devono essere delle buone prassi che coinvolgono i rapporti tra potere politico e sistema tecnico gestionale affinché non si faccia l'errore, per stupidità clientelare, di indebolire le potenzialità delle strutture pubbliche pensando di averne un ritorno in termini di consenso ma avendo così distrutto gli esiti del proprio operare e danneggiato irrimediabilmente la pubblica amministrazione.

### **TERMINE DEI LAVORI**



CONFEDIR

UN'INTESA *BI*PARTISAN  
PER UNA DIRIGENZA *A*PARTISAN

*Seminario di approfondimento*

**IL CONFERIMENTO E LA REVOCA DELL'INCARICO**  
**DIRIGENZIALE:**  
**PROCEDURA, NATURA DELL'ATTO E GARANZIE DEL**  
**DIRIGENTE NELLA GIURISPRUDENZA**

*Domenico Tomassetti, Avvocato*  
**STUDIO LEGALE PROSPERETTI**

## **1.- Premessa**

Il processo di privatizzazione del pubblico impiego, iniziato con il D. Lgs. n.29/93 e continuato attraverso l'affastellarsi di una serie (quasi infinita) di interventi di modifica sino al D. Lgs. n.165/2001, ha individuato la centralità del ruolo della dirigenza nel disegno di una nuova (più efficiente?) pubblica amministrazione.

Significativa è la circostanza che alla dirigenza è dedicato un intero capo (il II) del predetto decreto.

L'intenzione del legislatore è stata, evidentemente, quella di rendere la dirigenza il motore propulsivo di una rinnovata efficienza della macchina amministrativa, delineando un nuovo sistema di gestione del rapporto di lavoro in cui gli incarichi a tempo determinato (con la possibilità di attingere a professionalità esterne all'amministrazione stessa) e la retribuzione correlata alle funzioni e connesse responsabilità (con un sistema premiante legato al conseguimento degli obiettivi prefissati dagli organi di governo) dovrebbero incentivare il dirigente a migliorare la propria prestazione lavorativa e, pertanto, a farsi garante della funzionalità della struttura cui lo stesso è preposto.

Accanto a tali principi è stato ribadito e definitivamente sancito, almeno sulla carta, quello della separazione tra l'attività di indirizzo (propria degli organi politici) e quella di gestione (appartenente, con le connesse gravose responsabilità, ai dirigenti).

Le problematiche, emerse nel corso degli ultimi anni relativamente al conferimento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali assumono una particolare rilevanza nella comprensione di una riforma che ha, come fine precipuo sin dalla legge delega n.421/1992, quello sì di garantire efficienza ed economicità dell'azione dirigenziale, ma sempre nel rispetto della legittimità che è criterio informatore dell'azione amministrativa anche ai sensi dell'art.97 della Costituzione.

## **2.- Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali: procedura e natura dell'atto.**

Stante l'esiguità del tempo a disposizione, il presente intervento verterà, prevalentemente, sulle norme contenute nell'art.19 del D. Lgs. n.165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, anche nella considerazione che i principi, sanciti dalla predetta disposizione legislativa, sono stati, poi, recepiti nella contrattazione e nella normativa primaria inerente gli altri comparti del pubblico impiego.

In un sistema in cui gli incarichi sono a tempo determinato e la retribuzione è direttamente proporzionale alla loro "importanza", è facile comprendere che il sistema di conferimento è elemento determinante nella gestione del personale con qualifica dirigenziale.

### **2.1. - Procedura**

La legge n.145/02, all'art.3, ha così modificato l'art.19 citato: **“Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione**

alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile"; "(...) Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto (...) I criteri di conferimento degli incarichi (...) tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'art.7".

Risulta, pertanto, dal richiamo succitato (ed è espressamente sancito dalla contrattazione collettiva nazionale) che le singole amministrazioni, nel rispetto delle citate norme – che non sono “derogabili dai contratti o accordi collettivi” – dovrebbero dotarsi di regolamenti contenenti i criteri per l'affidamento degli incarichi.

La procedura di conferimento degli incarichi deriva, quindi, da tre fonti di diverso rango: la legge nazionale, la contrattazione collettiva nazionale (ma soprattutto decentrata) e i regolamenti delle singole amministrazioni.

A scanso di equivoci il legislatore ha voluto chiarire che in materia le norme di legge non sono derogabili dalla contrattazione (né, tantomeno, per il principio della gerarchia delle fonti, dai regolamenti).

## **2.2. – Natura dell'atto di conferimento**

Così definita la procedura di conferimento, la Corte di Cassazione ha recentemente risolto la querelle nata in relazione alla natura degli atti con i quali le amministrazioni procedono all'assegnazione degli incarichi.

La sentenza n. 23760 del 22.12.2004 della Sezione Lavoro della Suprema Corte ha stabilito che “i principi e le regole proprie degli atti amministrativi **non** trovano applicazione **agli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, ai quali deve riconoscersi** – avuto riguardo alla disciplina dell'art.19 del D. Lgs. n.165/2001 come modificato dalla legge n.145/2002 – **natura di**

**determinazione assunta con capacità e poteri del privato datore di lavoro**, con la conseguenza di ricondurre le situazioni giuridiche dei dipendenti con qualifica dirigenziale di fronte al potere di conferimento dell'incarico al novero dei **c.d. interessi legittimi di diritto privato**".

Tale sentenza ha, per il momento, sgombrato il campo dai dubbi in materia creati dalla legge n.145/2002, la quale pareva aver ripristinato il duplice momento pubblicistico (ordinanza-determinazione di conferimento = atto amministrativo) – privatistico (sottoscrizione del relativo contratto = atto paritetico iure privatorum).

Per fare ciò, comunque, la Corte di Cassazione ha dovuto "rispolverare" la vecchia categoria degli "interessi legittimi di diritto privato" che, come vedremo meglio in seguito, consente al dirigente, illegittimamente pretermesso, ambiti di tutela, sia pur limitati.

Ovvia conseguenza della natura privatistica dell'atto di conferimento è la circostanza che ad esso "risulta inapplicabile la legge n.241/90", cioè la legge sul procedimento amministrativo (cfr., ex plurimis, *Corte d'Appello di L'Aquila, Sez. lavoro dell'8.1.2002*).

### **2.3. – Incarichi a soggetti esterni**

Gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti anche a soggetti esterni all'amministrazione, come previsto dal VI comma dell'art.19 del D. Lgs. n.165/01 nella formulazione introdotta dall'art.3 della citata legge n.145/02: "Tali incarichi sono conferiti a **persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.** Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio".

Trattasi, nelle intenzioni del legislatore, di una forma di "mobilità" pubblico – privato (ovvero pubblico – pubblico) che mira ad implementare l'efficienza della p.a. attraverso la possibilità di assegnare incarichi dirigenziali a persone di **elevata capacità ed esperienza professionale**, soprattutto in campi in cui l'amministrazione può essere deficitaria di personale dirigenziale qualificato.

Il limite massimo entro il quale è possibile attribuire incarichi dirigenziali a personale esterno è stato elevato, dal citato art.3 della legge n.145/02, al “10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e all'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia”.

Tale limite non è derogabile: “le percentuali della dotazione organica entro le quali l'art.19 del D. Lgs. n.165/2001 consente di conferire a soggetti esterni incarichi di funzioni dirigenziali di prima e di seconda fascia **non sono suscettibili di deroga o di arrotondamento**” (*Consiglio di Stato, Commissione Speciale per il pubblico impiego 27.2.2003*).

Oltre al suddetto limite numerico, la Corte dei Conti ha, costantemente, ribadito anche un chiaro principio di economicità ed efficienza che le amministrazioni dovrebbero rispettare nel conferimento di incarichi a soggetti esterni: “Ogni ente pubblico, dallo Stato all'ente locale, **deve provvedere ai suoi compiti con la propria organizzazione e il proprio personale**. Tale principio, confortato con l'estensione analogica di norme dettate specificamente per l'amministrazione statale, come l'art. 380 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, o l'art. 152 del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, o col più valido richiamo all'art. 97 della Costituzione, trova in realtà il suo fondamento nella considerazione che - atteso che ogni ente pubblico ha una sua organizzazione e un suo personale - è con questa organizzazione e con questo personale che l'ente deve attendere alle sue funzioni. La possibilità di far ricorso a personale esterno può essere ammessa **se, nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda, od anche - dato che, come suol dirsi, la necessità fa legge - quando sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali e impreviste, di natura transitoria**” (*II Sezione Giurisdizionale Centrale n.137 del 22.4.2002*).

#### **2.4. – La revoca dell'incarico dirigenziale**

Per quel che concerne, invece, la revoca degli incarichi va rilevato che, sempre il citato art.3 della legge n.145/02 ha previsto che “**il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente**, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, **comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro** secondo le disposizioni del contratto collettivo”.

Orbene - mentre per “il mancato raggiungimento degli obiettivi” non sono sorti soverchi problemi di ordine interpretativo, posto che molti CCNL delle aree dirigenziali da sempre hanno posto tale circostanza quale causa di revoca anticipata (specificando,



però, che per mancato raggiungimento si deve ritenere il mancato ottenimento del 66% degli obiettivi prefissati) - la dizione “inosservanza delle direttive imputabili al dirigente” non ha mancato, nella pratica, di generare un vasto contenzioso.

Infatti, poiché le direttive si sostanziano in obiettivi, non è facile comprendere la differenza tra mancato raggiungimento degli uni e inosservanza delle altre.

Con l’ulteriore conseguenza che l’assoluta genericità della formula è, talvolta, stata interpretata dagli organi di governo come un utile grimaldello per rimuovere dirigenti “scomodi” ovvero non graditi.

Alla naturale scadenza temporale dell’incarico può conseguire la conferma in capo al dirigente che lo ha da ultimo ricoperto ovvero il conferimento ad altro dirigente, tenendo presente che “**non è configurabile il diritto al mantenimento dell’incarico da ultimo svolto dal dirigente pubblico** il quale viene a trovarsi in una posizione di interesse legittimo di natura privatistica avente ad oggetto il corretto svolgimento della procedura di conferimento dell’incarico”, nonché ovviamente in una posizione di diritto soggettivo allo svolgimento delle funzioni dirigenziali, ferma restando l’inapplicabilità dell’art.2103 c.c., sancita in materia ex lege (*Tribunale di Enna 16.8.2004*).

#### **2.5. – I limiti dell’inapplicabilità dell’art.2103 c.c.**

Come già rilevato, ai sensi dell’art.19 – I comma del D. Lgs. n.165/2001, “al conferimento degli incarichi ed al passaggio ad incarichi diversi non si applica l’art.2103 c.c.”.

La Corte di Appello di Roma ha recentemente chiarito che “armonizzando la peculiare disciplina dettata per i dirigenti pubblici con quella prevista dall’art.2103 c.c. – applicabile limitatamente al suo nucleo essenziale, afferente il diritto di lavorare – può affermarsi che: a) **non esiste un diritto del dirigente pubblico a ricevere un incarico di direzione, ma una mera aspettativa in tal senso, estesa al rispetto dei criteri fissati dall’art.19 del D. Lgs. n.165/2001**; b) **esiste un diritto del dirigente ove non ricorra la prima ipotesi, a vedersi assegnare perlomeno un incarico dirigenziale c.d. “minore”**; c) **sono fisiologici brevi periodi di inattività, in quanto giustificati dall’individuazione dell’incarico, dall’operatività del meccanismo di rotazione, dalla valutazione delle attitudini degli aspiranti, dai tempi di accettazione dei dirigenti più titolati**” (*Sez. Lavoro, 2.3.2005*).

Le argomentazioni della Corte di Appello di Roma sembrano lasciarsi preferire a quelle, assai meno garantiste, contenute nella già citata sentenza n.23760/2004 della Corte di Cassazione secondo la quale “poiché nel nuovo sistema del lavoro contrattuale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni **la qualifica dirigenziale esprime unicamente l’idoneità professionale del dipendente a svolgere concretamente determinate mansioni ed il sistema di accesso alla qualifica è unico per tutti i dirigenti** – fatta eccezione soltanto per la dirigenza tecnica, connotata da specifiche professionalità – **la disciplina degli incarichi dirigenziali è incompatibile con le**

**garanzie di cui all'art.2103 c.c., in quanto difettano specifiche mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione”.**

La citata statuizione può essere, sommessamente, criticata alla stregua delle seguenti considerazioni:

- a) la legge prevede le mansioni specifiche del dirigente: ai sensi dell'art.4, comma 2 del D. Lgs. n.165/2001 (già art.3, comma 2 del D. Lgs. n.29/93), **“ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa anche mediante autonomi provvedimenti di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”;**
- b) l'inapplicabilità dell'art.2103 c.c. è sancita esclusivamente con riguardo al conferimento ed al passaggio da un incarico ad un altro, presupponendo che al dirigente si offra di svolgere incarichi dirigenziali propri della qualifica rivestita; in altri termini nel passaggio da un incarico più elevato ad un altro meno elevato, il dirigente non può chiedere il mantenimento della retribuzione di posizione superiore propria del primo incarico, né lamentare un avvenuto demansionamento, **ma ha il diritto di svolgere funzioni proprie della sua qualifica quali quelle individuate dal citato art.4, comma del D. Lgs. n.165/2001.**
- c) l'art.19 del D. Lgs. n.165/01 non esclude **l'applicabilità dell'art.52 dello stesso decreto;** ne consegue che tale ultima norma è applicabile al personale con qualifica dirigenziale, altrimenti ne sarebbe stata esclusa, espressamente, l'applicabilità o dall'art.19 (che fa riferimento solo all'art.2103 c.c.) o dallo stesso art.52 che non avrebbe usato la generica dizione “il prestatore di lavoro” (che, ovviamente, comprende anche il personale con qualifica dirigenziale); la verità è che gli ambiti di applicazione delle due norme (art.19 ed art.52) sono completamente diversi; con la prima norma si intende che il conferimento di un incarico dirigenziale superiore, **nell'ambito della qualifica dirigenziale di appartenenza,** non costituisce una “promozione” che da diritto vita natural durante alla retribuzione propria di detto incarico, tanto che se successivamente viene affidato un incarico inferiore (ma pur sempre proprio della qualifica dirigenziale posseduta) la retribuzione di posizione può diminuire senza che si sia verificata dequalificazione; **con la seconda norma si intende sancire, per tutto il personale dipendente (“il prestatore di lavoro”, quindi anche i dirigenti), il diritto a svolgere funzioni proprie della qualifica di inquadramento (nel caso di specie II qualifica dirigenziale), con la conseguenza che un eventuale demansionamento costituisce danno ingiusto;**

- d) la gran parte della contrattazione collettiva esclude, perfino, la possibilità di assegnare al dirigente un incarico di livello inferiore se non per “**demerito**” ovvero per “**ragioni organizzative**”, mantenendo in tale ultimo caso il diritto al peggiore trattamento retributivo.

### **3.- Le garanzie del dirigente pubblico nell’ambito delle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali.**

Il delineato sistema di conferimento degli incarichi, nel corso degli anni, ha, però, dato luogo a numerosi casi in cui **l’aspezzazione della fiduciarità si è, in vero, trasformata in arbitrio** da parte degli organi di governo.

I limiti di questo errato comportamento degli organi politici (che Giovanni Virga ha, autorevolmente, definito “*spoil system all’italiana*”) sono stati individuati dalla giurisprudenza, con riferimento ai “**vizi propri della patologia negoziale (nullità, annullabilità, inesistenza, risolubilità) derivanti dalla violazione delle norme di legge e delle clausole contrattuali che regolano l’azione privatistica della p.a. datrice di lavoro**” (cfr. *Tribunale di Bari, Sez. lavoro 11.1.2005*); ovvero ai principi di correttezza, buona fede e parità di trattamento di cui agli artt.1175 e 1375 c.c., nel rispetto della procedura e dei criteri che l’amministrazione si deve autoimporre con i propri regolamenti: “**nel caso di illegittimità, per violazione dei criteri fissati a livello regolamentare, dell’atto di conferimento dell’incarico dirigenziale non sussiste in capo all’interessato ingiustamente pretermesso un diritto all’assegnazione, in quanto non rientra nei poteri del giudice l’individuazione di un atto di nomina alternativo; spetta invece al ricorrente il diritto al risarcimento del danno, che tuttavia va individuato non già – data la presenza di più candidati – nella misura del trattamento economico che sarebbe spettato in caso di conferimento, bensì nel ristoro per la perdita di chance professionali**” (*Tribunale di Forlì, sez. Lavoro 15.10.2004*).

Ciò in quanto “**dall’assoggettamento dell’atto di conferimento dell’incarico dirigenziale, anche negli enti locali, ai vincoli di diritto privato, non è consentito al giudice – che abbia accertato l’illegittimità dell’atto – annullarne gli effetti (...) ma l’interesse del ricorrente ben può orientarsi verso la tutela risarcitoria**” (*Tribunale di Agrigento, Sez. Lavoro 5.5.2004*).

**In quest’ottica si comprende lo sforzo della Corte di Cassazione di mantenere la definizione privatistica del rapporto di impiego dirigenziale (e, conseguentemente, la pariteticità degli atti che lo regolano), riportando in auge, però, la ormai quasi desueta categoria degli interessi legittimi di diritto privato che consentono al dirigente-lavoratore ambiti di tutela giudiziaria, sia pur limitati.**

La migliore giurisprudenza, però, sembra voler considerare, in materia, comunque necessario il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all’art.97 della costituzione: “**L’atto di conferimento degli incarichi dirigenziali deve**

essere preceduto da una **valutazione comparativa** ed è soggetto all'obbligo di una **puntuale motivazione** in cui vengano esternate le ragioni della scelta effettuata"; "il carattere fiduciario (o, più esattamente discrezionale) di un incarico conferito al pubblico dipendente non implica che esso possa fondarsi sulla mera conoscenza diretta, sull'affinità di idee o relazioni personali, ma richiede che la scelta del dipendente **più idoneo a svolgere la funzione** sia frutto di una ponderata valutazione basata su **dati ed elementi obiettivi**, desumibili dal fascicolo personale, **dalle posizioni degli aspiranti, dai titoli e dalla preparazione professionale nei singoli settori di attività, dalle esperienze maturate, dai risultati conseguiti nei compiti assegnati e dalle attitudini dimostrate, valutazione che deve essere esplicitata attraverso un'adeguata motivazione che dia conto delle ragioni della scelta operata fra tutti gli aspiranti**" (cfr. *Tribunale di Gorizia, Sez. Lavoro ord. 2.8.2000; Consiglio di Stato Sez. IV n. 875 del 17.7.1996; n. 562 del 14.7.1995*).

Viene, altresì, considerato illegittimo il provvedimento di conferimento di un incarico di funzione dirigenziale con il quale, in presenza di una pluralità di candidati, si faccia ricadere **immotivatamente** la scelta su uno dei concorrenti, sulla base di una valutazione assoluta di merito **espressa nei riguardi del solo dirigente prescelto, senza che si sia correttamente proceduto alla valutazione comparativa della professionalità e della esperienza acquisite in relazione all'incarico da ricoprire.**

Ovviamente, per il giudice del lavoro, la carenza di adeguata motivazione del provvedimento di conferimento costituisce unicamente sintomo della violazione degli obblighi di correttezza e buona fede sottesi alla fase di assegnazione dell'incarico rispetto alla quale il dirigente è titolare di un interesse legittimo di diritto privato al suo corretto svolgimento, cioè comunque ad una posizione soggettiva suscettiva di tutela.

#### **4.- La revoca anticipata dell'incarico: le garanzie del dirigente coincidono con quelle all'efficienza del sistema.**

Come già rilevato la revoca anticipata dell'incarico dirigenziale può avvenire, salvo che per ragioni organizzative (quindi oggettive), per "demerito", cioè per mancato raggiungimento degli obiettivi: "gli incarichi dirigenziali possono essere revocati solo con provvedimento motivato per inosservanza delle direttive o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione oppure per reiterata e grave responsabilità" (*Tribunale di Venezia, Sez. Lavoro 4.3.2003*).

La giurisprudenza ha precisato che "la revoca anticipata dell'incarico dirigenziale dev'essere giustificata dal mancato raggiungimento degli obiettivi ovvero dalla inosservanza delle direttive impartite, ma in ogni caso **l'incarico può essere legittimamente revocato solo previa contestazione degli addebiti, instaurazione di regolare contraddittorio e conforme parere del comitato dei garanti**" (*Tribunale di Roma, Sez. Lavoro 6.12.2004; 21.4.2005*); ma è divisa sulla possibilità di reintegrare il

dirigente illegittimamente revocato nell'incarico: “anche dopo le modifiche alla disciplina della dirigenza introdotte dalla legge n.145/2002 è **ammissibile l'ordine di reintegrazione del dirigente** nell'incarico illegittimamente revocato”; “la revoca di un incarico dirigenziale – qualificabile come atto di gestione del rapporto di natura privatistica valutabile in termini di adempimento/inadempimento – in violazione delle regole di correttezza e buona fede imposte all'agire della p.a., **non consente di ottenere in via giudiziale la reintegrazione del dirigente nell'incarico, atteso che ai dirigenti non si applica l'art.2103 c.c.**”; “la revoca ante tempus dell'incarico conferito disposta in carenza di presupposti comporta **il diritto del lavoratore ad ottenere il risarcimento dei danni subiti** a causa della violazione del diritto fondamentale del lavoratore alla libera esplicazione – garantita dagli artt.2 e 41 cost. – della sua personalità anche sul luogo del lavoro, con la conseguenza che il pregiudizio correlato a siffatta lesione, spiegandosi nella vita professionale e di relazione dell'interessato, ha un'indubbia **dimensione patrimoniale che lo rende suscettibile di risarcimento per la cui determinazione e liquidazione da parte del giudice può trovare applicazione il criterio equitativo ex art.1226 c.c.**” (*Tribunale di Benevento, Sez. lavoro 17.11.2004; Tribunale di Bari, Sez. lavoro 28.7.2003; Tribunale di Venezia, Sez. Lavoro 4.3.2003*).

Stante la sostanziale fondatezza, nell'odierno quadro normativo, delle ultime due sentenze citate, la tutela del dirigente rispetto alla possibilità di una revoca anticipata sembra debba essere ricercata soprattutto nella correttezza delle procedura di valutazione del suo operato.

Orbene la valutazione dell'operato del dirigente è effettuata secondo le modalità di cui all'art.5 del D. Lgs. n.286/99: “Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative). La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale. Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato”.

Va rilevato che nella pratica si verificano due principali difficoltà attuative:

- a) l'individuazione degli obiettivi in strutture non commerciali che erogano principalmente servizi è piuttosto difficile; la valutabilità, in termini di raggiungimento, spesso impossibile; diviene, pertanto, assolutamente “necessario disporre di documenti di pianificazione ben definiti e di ricorrere a

metodologie di monitoraggio il più possibile omogenee e compatibili, per consentire di effettuare raffronti, accorpamenti o disaggregazioni dei dati e delle informazioni al fine di procedere ad una valutazione corretta ed oggettiva dell'operato del dirigente all'interno della propria struttura e con i mezzi a sua disposizione" (cfr. "Rilevanza degli atti di indirizzo politico ai fini dei controlli interni" di Anna Maria Carbone in "Amministrazione e Contabilità dello Stato" – Maggio, Agosto 2001). Diversamente un'attività di controllo mal gestita, insieme alla possibilità di revoca dell'incarico dirigenziale a seguito del mancato conseguimento dei risultati ovvero dell'inosservanza delle direttive, costituisce una spada di Damocle che rischia di pendere sulla testa del dirigente in modo così minaccioso da **fargli perdere autonomia** in spregio al principio di divisione dell'attività di indirizzo da quella di gestione;

- b) la modifica degli obiettivi nel corso dell'annualità di valutazione (resa, eventualmente, necessaria da sopravvenute esigenze di governo) determina inevitabilmente una modifica unilaterale del contratto individuale stipulato con l'amministrazione che rischia di essere considerata illegittima in caso di un'eventuale contenzioso (cfr. *Tribunale di Venezia 8.8.2000*; *Cassazione Civile n.6262/96*); la legge n.145/02, sempre all'art.3, ha tentato di affrontare il problema laddove prevede che "con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e **alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto**"; senonchè la previsione, in sede di contratto o di provvedimento di assegnazione degli obiettivi, di eventuali, future modifiche degli stessi non pare poter eliminare la necessità di rinegoziazione insita nella modifica stessa con tutte le intuibili, negative conseguenze in termini di efficienza.

Si sono, poi, verificate disfunzioni non imputabili al sistema normativo - ordinamentale, ma a veri propri mal funzionamenti dei nuclei di controllo interno.

Come ha accertato la specifica indagine sul funzionamento dei servizi di controllo interno approvata dalla Sezione centrale del controllo della amministrazioni statali della Corte dei Conti, il controllo interno dei Ministeri per molti anni non ha funzionato e non funziona ancora a pieno regime.

Eppure la correttezza di tale valutazione e la sua imparzialità assumono valenza strategica nella gestione del personale dirigente.

Infatti la "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego trova la sua ratio nel complessivo disegno volto a rendere più efficiente la pubblica amministrazione.

Senonchè, mentre nel privato l'imprenditore investe le proprie risorse finanziarie, nel pubblico il politico gestisce interessi e risorse finanziarie della collettività, con tutti gli intuibili rischi sottesi ad una sottovalutazione di tale "pubblica funzione" (come paventati dal Consiglio di Stato nel parere sul D. Lgs. n.29/93).

Il perseguimento di tali interessi e la conseguente utilizzazione di dette risorse devono essere effettuate **negli stretti limiti della legittimità** degli atti amministrativi.

**Il dirigente pubblico risponde dell'illegittimità di tali atti**, anche direttamente sul piano risarcitorio, qualora abbiano comportato danno erariale (dinanzi alla Corte dei Conti) ovvero un ingiusto danno ad un privato (dinanzi alla giurisdizione ordinaria)

Ne consegue che il funzionamento del sistema della privatizzazione del pubblico impiego, soprattutto per quanto concerne la dirigenza, è strettamente legato **all'attuazione del principio di cui all'art.3 del D. Lgs. n.165/02** secondo il quale "gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. (...) Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

L'assoluto rispetto di tale dicotomica divisione di "funzioni" è il presupposto per la realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento e trasparenza che dovrebbero informare la pubblica amministrazione.

Diretta conseguenza di tale assunto è che il dirigente deve rispondere del proprio operato ed essere correttamente valutato da organi terzi.

Insomma il **corretto, efficiente ed imparziale funzionamento dei servizi di controllo interno** diviene **condizione strategica** per il buon andamento della p.a., oltre che unica vera garanzia per il dirigente.

Solo così i dirigenti - tutelati da un contratto individuale che, insieme all'incarico, attribuisca loro con chiarezza mezzi, risorse finanziarie, obiettivi e definisca la retribuzione - potranno operare nel rispetto della legittimità.

**Diversamente, anche a causa dell'esasperazione del criterio di fiduciarità nel conferimento e nella revoca degli incarichi, i dirigenti possono risultare troppo esposti alle pressioni degli organi di governo e non saranno in grado di operare il dovuto controllo di legittimità sui propri atti che è condizione fondante del loro operato e delle connesse responsabilità.**

La legge n.145/02 ha palesato ulteriormente l'intento del legislatore di stringere maggiormente il legame tra incarico, retribuzione e valutazione.

Come correttamente ed autorevolmente rilevato, “in realtà, si tratta di un principio sacrosanto. Ciò che finora è mancato non è la consapevolezza che i risultati della dirigenza debbano essere valutati, anche perché la valutazione è ovviamente un metro per la riconferma degli incarichi o la progressione in carriera. Sono mancati, invece, i corretti criteri e parametri di giudizio, così come le garanzie di una vera terzietà dei valutatori.” (Luigi Olivieri, Giust.it agosto 2002).

**Attraverso la imparziale ed efficiente valutazione dei risultati dei dirigenti si evita l'eccessiva precarizzazione degli incarichi conferiti (e della relativa retribuzione corrisposta) che avrebbe drammatiche conseguenze sul rapporto di lavoro costringendoli ad esporsi ad eccessive responsabilità da un lato ovvero limitando il controllo di legittimità sugli atti che, in un'errata ricerca del risultato, mal si concilia con i principi di cui all'art.97 della Costituzione.**

Invece nel corretto bilanciamento delle funzioni politiche e di quelle amministrative si può, finalmente, tendere (se non subito giungere) a quel matrimonio tra efficienza e legittimità (ovvero tra cultura del risultato e cultura della legalità) che è stato il principio ispiratore della riforma privatistica del pubblico impiego sin dalla legge delega n.421/1992.

*Domenico Tomassetti*

*Avvocato in Roma*