



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2015

(D.D. Prot. n. 52794 del 27/10/2016 – Rep. n. 693/2016)

Corso di formazione - Categoria EP

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e
dello Statuto di Ateneo

2 dicembre 2016

La dirigenza: aspetti organizzativi e novità normative

Ascenzo Farenti

Le responsabilità del dirigente pubblico

Luca Busico

La dirigenza: aspetti organizzativi e novità normative

Ascenzo Farenti

Indice

1. Evoluzione della figura e del ruolo del dirigente pubblico	3
2. Le prospettive di riforma della dirigenza pubblica	6
2.1. I punti salienti del progetto di riforma	6
2.1.1. La “centralizzazione” delle procedure di reclutamento	6
2.1.2. L’attribuzione degli incarichi dirigenziali	8
2.1.3. La retribuzione dei dirigenti	11
2.2. I nodi problematici del progetto di riforma	11

1. Evoluzione della figura e del ruolo del dirigente pubblico

Il modello privatistico di regolazione dei rapporti di lavoro pubblico, affermatosi compiutamente tra il 1993 ed il 1998, avrebbe dovuto rappresentare, nelle intenzioni dei suoi sostenitori, uno strumento decisivo ai fini della modernizzazione e dell'efficienza amministrativa; la sua completa attuazione, però, ha stentato a compiersi in questi anni.

Il paradigma privatistico poggia in larga misura sulle ragioni dell'autonomia.

Un'autonomia riconosciuta a tutte le amministrazioni, e perfino a tutte le unità organizzative, secondo un disegno che traeva le proprie radici ideologiche nel processo di disaggregazione del settore pubblico in unità assimilabili ad aziende private, proprio del c.d. *New Public Management*, e che si incrociava, in Italia, con un ampio programma di riforme ispirate al decentramento e, appunto, all'autonomia.

Sul piano del rapporto di lavoro, l'autonomia riguardava in particolare due versanti:

- l'autonomia negoziale, ossia la contrattualizzazione;
- l'autonomia dirigenziale, o managerializzazione.

All'autonomia negoziale doveva essere affidata la regolazione del rapporto di lavoro: alla fonte legislativa doveva sostituirsi la negoziazione visibile e trasparente fra i sindacati e la "parte" pubblica, che persegue un interesse isolato e contrapposto rispetto a quello dei dipendenti, non più un generico e generale interesse pubblico che comprende e assorbe quello di entrambe le parti della relazione di lavoro.

All'autonomia di un "dirigente-manager" doveva poi essere affidata la gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti addetti al proprio ufficio: divenuto titolare in proprio delle funzioni dell'unità organizzativa cui è preposto, il dirigente ne doveva definire l'organizzazione interna e amministrarne le risorse umane e finanziarie con i poteri del privato datore di lavoro; esercitando, cioè, una autonomia svincolata dal rigido rispetto di precise regole formali, ma sottoposta, poi, alla verifica dei risultati raggiunti dalla propria struttura, misurati da sistemi oggettivi di valutazione della *performance*.

La disciplina della dirigenza pubblica, in questi ultimi anni, è dunque oscillata tra due grandi modelli di riferimento, tra loro alquanto differenti.

Il primo, identifica nel responsabile politico dell'amministrazione il datore di lavoro, lo avvicina all'imprenditore privato, richiede che quest'ultimo possa scegliere i dirigenti incaricati di realizzare i propri programmi nell'ambito di un "mercato" sufficientemente ampio, e che possa poi confermarli o dismetterli in base ai risultati, come apprezzati dal datore di lavoro medesimo; la degenerazione possibile di un simile modello è la "politicizzazione" della dirigenza pubblica, non più al servizio della Nazione, ma del governo in carica, non neutrale, ma partigiana.

Il secondo modello identifica invece nello “Stato” il datore di lavoro, esclude l’analogia con l’imprenditore privato, richiede che i dirigenti siano selezionati mediante concorso pubblico per assumere la titolarità di un ufficio, dal quale possono essere eventualmente rimossi solo a seguito di procedure formalizzate, che accertino oggettivamente l’inidoneità degli stessi all’esercizio delle funzioni attribuite; la degenerazione di un simile modello è l’“autocefalia” dell’amministrazione, l’autoreferenzialità della burocrazia, inamovibile e insensibile rispetto alla insoddisfazione degli utenti per i risultati conseguiti dagli apparati pubblici.

Il profondo mutamento legislativo intervenuto ha però faticato a tradursi nell’atteso miglioramento dei rendimenti amministrativi. Appare difficile individuarne appieno le cause, ma, in termini generali, una lettura plausibile è che sia mancata, soprattutto al livello di singola amministrazione, la figura del datore di lavoro, cioè di un soggetto in grado di interpretare il difficile ruolo dell’imprenditore nel settore pubblico, interessato al rendimento della propria organizzazione e in grado di contrapporsi alla controparte sindacale.

Sul versante dell’autonomia dirigenziale, i *managers* pubblici sono stati in molti casi datori di lavoro deboli, soprattutto perché troppo poco sono stati valutati in base ai risultati e troppo sono stati invece collegati fiduciarmente al vertice politico. Qui il legislatore, assimilando il dirigente pubblico al dirigente privato, è incorso nella trappola del c.d. “falso amico”, ritenendo che lo stesso termine – dirigente – abbia lo stesso significato in ambiti diversi. Ma nel settore pubblico il dirigente non deve essere, come nel privato, l’alter ego dell’imprenditore. Egli deve invece impersonare l’imprenditore stesso, esercitando le funzioni del privato datore di lavoro per diretta attribuzione legislativa, non per delega del vertice politico. Per cui è impropria la relazione fiduciaria con quest’ultimo, che non è affatto il corrispondente dell’imprenditore nel settore pubblico. Eppure la logica fiduciaria fra politici e dirigenti ha fatto molta strada, affermandosi attraverso incarichi dirigenziali attribuiti dal vertice politico a tempo determinato, rinnovabili *ad nutum*, suscettibili di cessazione automatica all’esito del rinnovo dell’organo politico in ipotesi continuamente incrementate dalla legislazione speciale e regionale.

A partire dagli anni 2000, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha limitato lo *spoils system*, e quella della Corte di Cassazione, che ha imposto valutazioni comparative per il conferimento degli incarichi, per il tramite delle clausole di correttezza e buona fede, hanno temperato gli effetti della fiduciarità, senza però eliderli. In tale contesto, i sistemi di valutazione dei risultati non sono stati attivati con forza, o comunque non hanno ben funzionato, sia per la difficoltà oggettiva di misurare i risultati delle politiche pubbliche, che non si lasciano facilmente catturare da indicatori univoci, sia perché il vertice politico non ha avuto alcun incentivo a sviluppare tali tecniche di

gestione, potendo fare largo uso dei propri poteri di apprezzamento discrezionale dell'attività dei dirigenti in sede di rinnovo degli incarichi.

Allo stesso tempo, anche la possibile "autocefalia" dell'amministrazione non è stata scongiurata in concreto, dato che il vertice politico non ha potuto in questi anni scegliere il proprio dirigente sul "mercato", come avviene per l'imprenditore privato, bensì nell'ambito del ristretto circolo dei dirigenti appartenenti allo specifico ruolo di ciascuna amministrazione e, per giunta, con l'ulteriore limitazione di dover selezionare il titolare degli uffici dirigenziali più importanti fra i dirigenti della prima delle due fasce in cui ciascun ruolo si articola.; che è come voler dire che si è fatto riferimento a regole di mercato, ma senza il mercato.

L'autonomia, di conseguenza, è progressivamente e sempre più venuta meno.

Il *revirement*, come è noto, è del 2009 (l. 15 e d.lgs. 150 del 2009), quando il legislatore, pur confermando, ed anzi esasperando, la scelta privatistica e aziendale, ha però soffocato sia l'autonomia dirigenziale, sia l'autonomia negoziale. Mossa da profonda sfiducia verso entrambe, la c.d. "riforma Brunetta" ha tornato ad affidarsi alla legge e al principio di legalità.

La legge è così ricomparsa al centro del sistema delle fonti:

- la presunzione di derogabilità della legge da parte dei contratti è stata trasformata nel principio opposto, che incentiva la ri-legificazione della materia;
- è stato limitato lo spazio negoziale a disposizione dei contratti e, in particolare, è stata imbrigliata la contrattazione integrativa con penetranti vincoli e limiti legislativi;
- si è incrementata la regolazione legislativa di molti profili del rapporto di lavoro, in tema, fra l'altro, di carriera, valutazione, sanzioni disciplinari;
- alla coppia "autonomia-responsabilità di risultato" si è sostituita la coppia "obbligo legislativo-responsabilità da trasgressione di regole di condotta".

La legge prende dunque a regolare minuziosamente il processo di valutazione della *performance* e obbliga alla compilazione di graduatorie del personale, articolate in tre fasce di merito, in cui tutti i dipendenti devono essere distribuiti secondo una curva gaussiana rigidamente predeterminata, sulla cui base promozioni e retribuzioni incentivanti devono essere attribuite in modo selettivo.

La legge circonda poi di sanzioni, a carico del dirigente, il mancato esercizio da parte di quest'ultimo delle proprie prerogative datoriali, con particolare ma non esclusivo riferimento al potere disciplinare. A ciò si accompagna una trasfigurazione della responsabilità dirigenziale, che da responsabilità per violazione di obblighi di risultato diviene, attraverso una lunga serie di fattispecie speciali, incrementate anche dalle leggi sulla trasparenza e sulla corruzione, responsabilità per violazione di obblighi di processo.

2. Le prospettive di riforma della dirigenza pubblica

In un quadro così delineato si sono innestate, di recente, le innovazioni introdotte dalla c.d. “riforma Madia”.

La legge n. 124 del 2015 contiene, come è noto, due deleghe che riguardano la materia del lavoro pubblico. La prima, prevista dall’art. 11, si riferisce alla dirigenza pubblica.

Essa contiene una disciplina più analitica e una scadenza più ravvicinata. La delega è stata esercitata in *extremis* e, per ora, conosce un decreto legislativo di attuazione approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 25 agosto (*Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica*). Il testo deve ancora svolgere tutto il proprio iter.

Il sistema ideato dalla riforma prova a invertire il sopra descritto assetto della dirigenza pubblica, risultato in concreto poco convincente, alla ricerca di un sistema più equilibrato.

2.1. I punti salienti del progetto di riforma

2.1.1. La “centralizzazione” delle procedure di reclutamento

Il primo elemento di novità è sicuramente rappresentato dalla “centralizzazione” delle procedure di reclutamento, la quale emerge chiaramente in vari aspetti dello schema di decreto.

In primo luogo, si crea un vero e proprio “sistema della dirigenza pubblica” (proposta di sostituzione dell’art. 13 del D.Lgs. 165/2001 e di introduzione dell’art. 13-bis): si costituiscono 3 macro-ruoli in cui confluiscono tutti i dirigenti pubblici (artt. 1 e 2 schema di decreto) - ruolo dei dirigenti statali (comprende le università statali), ruolo dei dirigenti regionali e ruolo dei dirigenti locali – con l’intento di favorire mobilità ed interscambio, costituendo le premesse per un vero e proprio “mercato” della dirigenza pubblica (che, in quanto pubblico, necessita e richiede regole e garanzie speciali).

L’idea è quella di favorire la costituzione di una figura di dirigente pubblico che agisca fuori dagli “steccati” della singola amministrazione, ponendosi come vero e proprio “dirigente della Repubblica” (come anche riportato nella rubrica dello schema di decreto).

La logica essenziale posta alla base del progetto di riforma è dunque quella della mobilità e dell’interscambio, mettendo in competizione tra loro i dirigenti del settore pubblico e favorendo:

- la mobilità verticale: viene eliminata la divisione della dirigenza in 2 fasce, che comporta la ricomposizione della qualifica unica dirigenziale; ogni dirigente iscritto nei 3 nuovi ruoli, e in possesso dei requisiti previsti dalla legge, potrà di conseguenza ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale;
- la mobilità orizzontale: vi è la possibilità per ogni dirigente di partecipare alle procedure selettive per il conferimento di incarichi presso ogni amministrazione che rechi posti vacanti.

In secondo luogo, si pongono regole precise al “mercato” pubblico della dirigenza, in particolare in tema di accesso (artt. 3 e 4 schema di decreto; proposta di sostituzione degli artt. 19 e 28 del D.Lgs. 165/2001 e di introduzione degli artt. 28-bis e 28-ter).

Si fa salvo il potere dell’organo politico nell’individuazione delle persone da preporre agli incarichi dirigenziali, ma nel contempo si impone che la scelta ricada su persone in possesso di adeguati requisiti di esperienza e competenza tecnico-professionale.

Vengono così individuate 3 Commissioni, che operano per lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, che si pongono quale elemento di garanzia di tutto il sistema della dirigenza pubblica, dovendo intervenire *ex ante* o *ex post* in tutte le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Per quanto riguarda la Commissione per la dirigenza statale, si stabilisce:

- che la stessa operi, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- la composizione collegiale, con 7 membri, 5 permanenti (il Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno, il Presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane) e 2 componenti scelti tra persone di notoria indipendenza, con particolare qualificazione professionale ed esperienza in materia di organizzazione amministrativa, gestione delle risorse umane e finanziarie, contabilità, economia aziendale e *management* nel settore pubblico o privato (nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari); i componenti nominati non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei 3 anni precedenti, e non devono avere interessi in conflitto con le funzioni della Commissione; i 2 componenti nominati durano in carica, rispettivamente, uno 4 anni e l’altro 6 anni e non possono essere confermati.

In generale, si stabilisce comunque la “concorsualizzazione” delle procedure di conferimento degli incarichi, vedendosi confermati i due tradizionali canali di accesso alla dirigenza: il “concorso”, tendenzialmente riservato ai dipendenti di ruolo, per i quali costituisce il principale meccanismo di progressione professionale; il “corso-concorso”, aperto all’esterno e altrettanto tendenzialmente rivolto a favorire l’ingresso di giovani muniti della necessaria qualificazione accademica. La definizione delle modalità di svolgimento di entrambe le forme di reclutamento è ampiamente rimessa ad un regolamento di attuazione, quanto in particolare ai criteri di composizione e nomina delle commissioni esaminatrici, ai criteri di selezione, alle prove concorsuali, ai contenuti del corso-

concorso. Il decreto, tuttavia, sposta decisamente l'equilibrio in favore del "corso-concorso", relegando il "concorso" a modalità di reclutamento marginale e residuale. Si prevede, infatti, che il "corso-concorso" si svolga regolarmente, ogni anno, per i posti richiesti dalle amministrazioni in base alla propria programmazione triennale; esso è la modalità ordinaria di accesso alla dirigenza. Il "concorso", invece, si svolge eventualmente, solo per posti relativi ad esigenze non coperte dalla programmazione. Importante novità è poi quella delle graduatorie finali, limitate ai vincitori, non comprendendo gli idonei.

Con il "corso-concorso", di conseguenza, si prevede una assunzione a tempo indeterminato, ma: a) i vincitori sono immessi in servizio come funzionari, per un periodo di 3 anni (riducibile fino ad 1 anno); b) serve una valutazione positiva da parte dell'amministrazione presso la quale si è prestato servizio; se la valutazione è negativa (ma lo stesso vale per i partecipanti al "corso-concorso" non vincitori che hanno ottenuto una valutazione finale di sufficienza), i soggetti sono assunti a tempo indeterminato nel livello di inquadramento giuridico più elevato fra le qualifiche non dirigenziali.

Con il "concorso", invece, si prevede assunzioni a tempo determinato, per una durata massima di 4 anni, con possibilità di trasformazione a tempo indeterminato previo superamento di un esame di conferma, cui si verrà sottoposti dopo 3 anni (riducibile anche in questo caso, in particolari circostanze, ad 1 anno).

Da questo punto di vista, risulta rilevante anche la trasformazione della Scuola nazionale dell'amministrazione (art. 3 schema di decreto – proposta di introduzione degli artt. 28-quater e 28-quinquies al D.Lgs. 165/2001), visto che ne viene ridefinita la natura giuridica, la *mission* e la *governance*. La Scuola viene difatti trasformata in Agenzia, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale svolgerà funzione di reclutamento e formazione del personale della PA, ed avrà come obiettivo quello di assicurare una formazione omogenea della dirigenza pubblica.

2.1.2. L'attribuzione degli incarichi dirigenziali

Rilevanti novità, poi, vengono introdotte con riferimento all'attribuzione degli incarichi dirigenziali e della loro durata (art. 4 schema di decreto – proposta di introduzione degli artt. 19-bis, 19-ter, 19-quater e 19-quinquies al D.Lgs. 165/2001), con la valorizzazione di procedure competitive aperte e trasparenti.

Gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato, come avviene oggi, ma la riforma distingue fra rinnovo (o proroga) e nuovo conferimento.

Alla procedura per il conferimento potranno partecipare i dirigenti di tutti i ruoli, i cui curricula e gli elementi significativi dei percorsi di carriera individuale saranno contenuti in un'apposita banca-dati, gestita dal Dipartimento della funzione pubblica; una banca-dati che viene concepita come una vera

e propria “banca delle competenze”, in cui dovranno essere riassunte le attitudini, le valutazioni e le specializzazioni di ogni dirigente.

Viene poi chiarito che il rapporto di lavoro si costituisce con l'amministrazione che assume il dirigente a seguito del concorso per l'accesso alla qualifica, che comporta l'iscrizione al Ruolo; i successivi conferimenti di incarichi dirigenziali da parte di altre amministrazioni, comportano pertanto la cessione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando l'iscrizione al ruolo di appartenenza.

L'amministrazione che intende conferire un incarico dirigenziale definisce previamente i criteri di scelta nell'ambito dei criteri generali definiti dalla relativa Commissione.

Per l'attribuzione degli incarichi relativi agli uffici dirigenziali generali: l'amministrazione invia l'elenco dei candidati che hanno presentato domanda, con la relativa documentazione, alla competente Commissione; quest'ultima, nei 30 giorni successivi, seleziona una rosa dei 5 candidati più idonei sulla base dei criteri precedentemente individuati; la scelta finale deve essere effettuata nell'ambito di tale rosa.

Per l'attribuzione degli incarichi relativi agli uffici dirigenziali di livello non generale: in queste ipotesi la scelta effettuata è comunicata alla Commissione competente, che può rilevare, nei successivi 15 giorni, il mancato rispetto da parte dell'amministrazione dei requisiti e dei criteri di nomina previamente definiti dall'amministrazione e dalla stessa Commissione, in tal caso l'incarico non può essere conferito e si dovrà procedere alla scelta di un diverso candidato.

Quanto alla durata, si stabilisce che gli incarichi siano conferiti per una durata di 4 anni e siano nuovamente attribuibili al dirigente precedentemente titolare dell'incarico solo mediante procedura selettiva e fermo restando il rispetto del principio di rotazione degli incarichi per gli uffici individuati dalla legge a rischio di corruzione. È ammessa per una sola volta il rinnovo dello stesso incarico al dirigente titolare senza procedura selettiva per i successivi 2 anni, ma esclusivamente previa decisione motivata e solo nei casi in cui il dirigente sia stato positivamente valutato durante il periodo dell'incarico. Al di fuori di questa ipotesi, una proroga dell'incarico scaduto è ammissibile solo per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico

A salvaguardia dell'autonomia del dirigente è disposta l'irrevocabilità dell'incarico in corso di svolgimento, salvo che nei casi e con le modalità previste per le ipotesi di responsabilità dirigenziale previste all'articolo 21, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Vengono inoltre previste disposizioni dirette a regolare la posizione dei dirigenti privi di incarico (art. 7 schema di decreto, proposta di introduzione dell'art. 23-ter al D.Lgs. 165/2001):

- concluso il mandato, devono partecipare ad almeno 5 interPELLI all'anno, il cui inadempimento è sanzionato con la risoluzione del rapporto di lavoro e la cancellazione dal ruolo;
- le amministrazioni possono conferire ai dirigenti privi di incarico da più di 1 anno, laddove ricorrano le condizioni stabilite in via generale dalle relative Commissioni, incarichi dirigenziali per i quali gli stessi abbiano i requisiti senza espletare la procedura comparativa di avviso pubblico;
- i dirigenti privi di incarico possono in qualsiasi momento formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario;
- dal punto di vista retributivo ai dirigenti privi di incarico viene corrisposto dall'ultima amministrazione che ha conferito l'incarico il trattamento economico fondamentale con esclusione delle competenze connesse all'incarico; dopo il primo anno, viene prevista una riduzione retributiva di un terzo che incide sulle parti fisse della retribuzione di posizione eventualmente riconosciute nell'ambito del trattamento fondamentale;
- decorsi 2 anni dal collocamento in disponibilità nel Ruolo, il Dipartimento della Funzione pubblica provvede a collocare i dirigenti iscritti al Ruolo della dirigenza statale privi di incarico, ove ne abbiano i requisiti, presso le amministrazioni dove vi siano posti disponibili; tali amministrazioni conferiscono a detti dirigenti un incarico dirigenziale, senza espletare la procedura comparativa di avviso pubblico, secondo le condizioni stabilite in via generale dalla relativa Commissione; ma in caso di rifiuto dell'attribuzione dell'incarico, il dirigente decade dal Ruolo;
- i dirigenti in disponibilità, a seguito di revoca di incarico ai sensi dell'art. 21, decadono dal relativo Ruolo decorso 1 anno senza che abbiano ottenuto un nuovo incarico.

Lo schema di decreto prevede poi una disciplina transitoria del conferimento degli incarichi dirigenziali (art. 6 schema di decreto). In particolare si stabilisce:

- l'iscrizione di diritto, ai Ruoli della dirigenza, dei dirigenti a tempo indeterminato appartenenti ai ruoli delle relative amministrazioni, alla data di entrata in vigore del decreto, ivi inclusi quelli fuori ruolo, in aspettativa o titolari di uffici di diretta collaborazione;
- che gli incarichi dirigenziali, in corso alla data di entrata in vigore del decreto, saranno comunque fatti salvi fino alla loro naturale scadenza, con mantenimento del relativo trattamento economico;
- che nelle amministrazioni statali, fino ad esaurimento della qualifica dirigenziale di prima fascia, gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale saranno conferiti, in misura non inferiore al 30% del numero complessivo di posizioni dirigenziali di livello generale previste nell'amministrazione che conferisce l'incarico, ai dirigenti di prima fascia

appartenenti alle relative amministrazioni, ivi inclusi quelli fuori ruolo, in aspettativa o titolari di uffici di diretta collaborazione.

2.1.3. La retribuzione dei dirigenti

Lo schema di decreto, infine, provvede ad una semplificazione delle componenti della retribuzione dei dirigenti (art. 8 schema di decreto, proposta di sostituzione dell'art. 24 del D.Lgs. 165/2001):

- la retribuzione dovrà comporsi di due sole componenti, costituite dal trattamento economico fondamentale e dal trattamento economico accessorio correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti;
- per i dirigenti titolari di incarichi dirigenziali non generali, il trattamento economico accessorio complessivo dovrà costituire almeno il 50% della retribuzione complessiva del dirigente, e la parte di tale trattamento collegata ai risultati dovrà costituire almeno il 30% della predetta retribuzione complessiva;
- per i dirigenti titolari di incarichi dirigenziali generali, le predette percentuali dovranno costituire, rispettivamente, almeno il 60% e il 40% della retribuzione complessiva;
- risulta quindi ribadito che il trattamento economico fondamentale e quello connesso all'incarico remunereranno tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi altro incarico conferito ai dirigenti in ragione del loro ufficio;
- viene inoltre imposto ai contratti collettivi di destinare una percentuale non inferiore al 2% delle risorse complessivamente destinate al trattamento economico, rispettivamente, del personale non dirigenziale, e di quello dirigenziale, ai premi che ciascun dirigente potrà attribuire annualmente a non più di un decimo dei dipendenti in servizio nella propria struttura, e che ciascun dirigente di ufficio dirigenziale generale potrà a sua volta attribuire annualmente a non più di un decimo dei dirigenti della propria struttura, in relazione ai rendimenti.

2.2. I nodi problematici del progetto di riforma

Il progetto di riforma cerca di indurre il passaggio da un regime di scelte fiduciarie compiute dal vertice politico, in un ambito molto circoscritto, ad un regime di scelte più regolate e controllate, ma attingendo ad un "mercato" molto più ampio. L'accentramento delle procedure, tuttavia, introduce un fattore almeno potenziale di rigidità, laddove sottrae alle amministrazioni la capacità di definire autonomamente modalità e tempi di reclutamento, meglio calibrate sui propri specifici fabbisogni di competenze professionali. L'esercizio senza limiti di una ampia facoltà di scelta in capo al vertice politico, inoltre, comporterebbe il rischio di innescare meccanismi di *political patronage*, che potrebbero aggravare una fidelizzazione politica della dirigenza che pare già oggi per molti aspetti presente, per effetto del sistema di libera rinnovabilità degli incarichi temporanei, a totale discrezione

del vertice politico, pur se all'interno di ruoli distinti e separati e con i correttivi che, faticosamente, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione hanno imposto.

Ancora. Le procedure comparative di conferimento degli incarichi devono ovviamente basarsi, quale criterio imprescindibile, sui "risultati conseguiti nei precedenti incarichi e delle relative valutazioni". Ma per comparare i risultati conseguiti da diversi dirigenti presso diverse amministrazioni, occorre che gli strumenti di valutazione siano tra loro omogenei e comunicanti. Amministrazioni che attribuiscono valutazioni generose, in base a indicatori erronei, incidono sulla credibilità di procedure comparative riferite a dirigenti valutati in base ad essi. Il funzionamento del ruolo unico richiede pertanto non solo una conformazione esterna dei sistemi di controllo interno, ma lo sviluppo di una vera valutazione esterna della *performance*, che elabori indicatori e standard riferibili quantomeno a gruppi di amministrazioni fra loro comparabili, perché ad esempio svolgono le stesse funzioni in distinti ambiti territoriali.

Svariate, infine, risultano le criticità rilevate in tema di riforma della dirigenza dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto legislativo approvato ad Ottobre 2016.

Il Consiglio di Stato ha, infatti, espresso perplessità:

- sulla circostanza che una riforma così rilevante sia stata approvata con invarianza di spesa;
- sul fatto che non siano state dettagliate nello specifico le condizioni necessarie per assicurare che il rapporto di lavoro dei dirigenti venga disciplinato nel pieno rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, quali ad esempio:
 - o procedure e criteri di scelta del dirigente oggettivi, trasparenti e in grado di valorizzare le specifiche professionalità e competenze acquisite nell'ambito dei molteplici settori in cui le pubbliche amministrazioni operano;
 - o durata ragionevole dell'incarico che, evitando incertezze sul regime del rapporto di lavoro, consenta al dirigente di perseguire, con continuità, gli obiettivi posti dall'organo di indirizzo politico, consolidando l'autonomia tecnica propria del dirigente stesso, ed evitando i pericoli di una autoreferenzialità che mal si concilia con la responsabilità dell'autorità politica di fissare obiettivi;
 - o modalità di cessazione degli incarichi soltanto a seguito della scadenza del termine di durata degli stessi, ovvero per il rigoroso accertamento della responsabilità dirigenziale;
- in ordine alla composizione della Commissione per la dirigenza, a cui lo schema di decreto assegna delicate funzioni di garanzia che presiedono all'intero procedimento di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali; in particolare, da un lato si rileva come alcuni componenti non siano del tutto indipendenti dagli organi politici, dall'altro, si evidenzia che la

Commissione stessa, per come è costituita, non è grado di assicurare un impegno a tempo pieno dei suoi membri nell'espletamento delle delicate funzioni ad essi assegnate;

- circa l'assenza, che deriva dalla previsione della legge delega, di nuovi sistemi di valutazione della dirigenza, la cui mancanza rischia di compromettere la funzionalità dell'intero impianto, nonché dei principi per la fissazione degli obiettivi da parte dell'autorità politica.

Con riferimento a questi ultimi due aspetti appare evidente al Consiglio di Stato che, senza la concomitante adozione di norme sugli obiettivi e sulla valutazione, risulti impossibile che gli altri aspetti della riforma della dirigenza possano coerentemente funzionare.

In proposito si è altresì segnalato come l'annunciata riforma generale del pubblico impiego dovrebbe essere meglio coordinata con lo schema di decreto sulla dirigenza, suggerendo tra l'altro di valutare possibili correttivi da apporre alla norma primaria di delega.

Le responsabilità del dirigente pubblico

Luca Busico

Indice

1. Premessa	15
2. La responsabilità disciplinare del dirigente pubblico	15
3. La responsabilità penale del dirigente e i rapporti con quella disciplinare	17
4. La responsabilità dirigenziale	18
5. Breve cenno alla “riforma Madia”	19

1. Premessa

La disamina delle responsabilità del dirigente pubblico necessita di un breve accenno alle caratteristiche del rapporto di lavoro del dirigente pubblico.

La posizione lavorativa del dirigente pubblico è a struttura “binaria” risultante dalla combinazione di due rapporti giuridici: 1) il rapporto di lavoro fondamentale costituito a seguito del superamento del concorso, mediante il quale si accerta l' idoneità alla qualifica dirigenziale; 2) il rapporto di ufficio, che viene ad esistenza con l'attribuzione dell'incarico dirigenziale. Il superamento del concorso fonda esclusivamente il diritto all'acquisizione della qualifica dirigenziale e la conseguente capacità di essere titolare di funzioni dirigenziali, ma solo con il conferimento dell'incarico il dirigente viene effettivamente preposto ad un ufficio dirigenziale ed inserito nell'organizzazione amministrativa.

Obiettivo dei ripetuti interventi normativi in materia è sempre stato quello di (tentare di) definire un punto di equilibrio tra politica ed amministrazione, da perseguire, da un lato, attraverso la garanzia per l'organo politico di un potere di scelta nell'affidamento degli incarichi dirigenziali, dall'altro con l'autonomia dei dirigenti nell'esercizio delle funzioni gestionali.

2. La responsabilità disciplinare del dirigente pubblico

Il dipendente con qualifica dirigenziale, come ogni pubblico dipendente, può incorrere in responsabilità disciplinare ogni qual volta non osservi le regole giuridiche preposte allo svolgimento dell'attività di sua competenza e, quindi, dolosamente o colposamente violi i doveri rientranti nell'oggetto della sua (peraltro, peculiare) prestazione lavorativa.

Sino alla tornata 2006-09 nella contrattazione collettiva delle aree dirigenziali si rinveniva una disciplina piuttosto lacunosa degli obblighi del dirigente pubblico, la cui inosservanza assurgesse a rilevanza disciplinare, nonché dei profili procedurali. Inoltre, la disciplina pattizia, conformata all'orientamento giurisprudenziale seguito dalla Corte di Cassazione in materia di responsabilità disciplinare del dirigente nel settore privato, limitava il ventaglio punitivo al licenziamento con esclusione delle sanzioni a carattere conservativo (quali censura, multa, sospensione dal servizio). Conseguenza di tali previsioni era la sostanziale impunità dei dirigenti in tutti i casi di illegalità minori (statisticamente più frequenti di quelle più gravi), da punire, in osservanza del principio di proporzionalità, con misure conservative.

Il dogma dell'impossibilità di sanzioni conservative nei confronti dei dirigenti è stato parzialmente superato dalla c.d. “riforma Brunetta” del 2009 (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), che ha introdotto nel d.lgs. n. 165/01 alcune ipotesi di sanzioni disciplinari non aventi carattere espulsivo:

- 1) l'art.55-bis, co. 7, prevede la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di 15 giorni per il dirigente, che, a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di

informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta di prestare collaborazione all'organo disciplinare;

- 2) l'art.55-sexies, co. 3, prevede la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di 3 mesi per il dirigente titolare di potere disciplinare nei casi di mancato esercizio o decadenza dall'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate.

Sulla scia di tali disposizioni della normativa primaria i contratti collettivi delle aree dirigenziali della tornata 2006-09 hanno introdotto veri e propri codici disciplinari. Per quanto concerne la dirigenza universitaria (Area VII) il C.C.N.L. per il quadriennio 2006-09, stipulato il 28 luglio 2010, ha dettato una dettagliata e puntuale disciplina degli obblighi del dirigente e dell'*iter* procedurale di accertamento della responsabilità disciplinare.

Gli articoli 7 (obblighi del dirigente), 8 (sanzioni e procedure disciplinari) e 9 (codice disciplinare) del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09 individuano gli obblighi del dirigente, le condotte costituenti infrazioni e le sanzioni irrogabili, tenendo conto, rispetto alla contrattazione di comparto, delle peculiarità che connotano lo *status* e le funzioni dirigenziali.

Dalla lettura dell'art.9 emerge la punibilità di fattispecie descritte in modo estremamente puntuale, ma anche di alcune a condotta libera, quali "*condotta, negli ambienti di lavoro, non conforme ai principi di correttezza verso i componenti degli organi di vertice dell'Amministrazione, gli altri dirigenti, i dipendenti o nei confronti degli utenti o terzi*", "*tolleranza di irregolarità in servizio, di atti di indisciplina, di contegno scorretto o di abusi di particolare gravità da parte del personale dipendente*", "*qualsiasi comportamento dal quale sia derivato grave danno all'Amministrazione o a terzi*".

Le sanzioni disciplinari previste dagli artt. 8 e 9 del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09 sono le seguenti:

- sanzione pecuniaria da un minimo di 200 euro ad un massimo di 500 euro;
- sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, da un minimo di 3 giorni fino ad un massimo di 6 mesi;
- licenziamento con preavviso;
- licenziamento senza preavviso.

Si assiste, quindi, all'introduzione ad opera del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09 di sanzioni a carattere conservativo (sanzione pecuniaria, sospensione dal servizio con privazione della retribuzione).

Dall'elencazione delle sanzioni è evidente un principio di gradualità, ossia di progressiva crescita dell'afflittività delle sanzioni comminabili a fronte di comportamenti progressivamente più gravi. Occorre, infine, ricordare che l'art. 9, co. 11, del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09 ha recepito l'innovazione introdotta dalla riforma del 2009 all'art. 55, co. 2, del d.lgs. n. 165/01, prevedendo che al codice disciplinare deve essere data la massima pubblicità mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione.

3. La responsabilità penale del dirigente ed i rapporti con quella disciplinare

La responsabilità penale del dirigente pubblico presuppone, in base ai principi generali in materia, la sussistenza di tutti gli elementi strutturali dell'illecito penale: la condotta (attiva o omissiva), l'evento, il nesso causale, l'offesa al bene giuridico tutelato dalla norma, l'elemento psicologico, l'assenza di cause scriminanti.

Il codice penale dedica uno specifico capo (artt. 314-335) ai reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Sulla disciplina di tali reati è intervenuta la legge anticorruzione (l. n. 90 del 2012), che si è mossa in una triplice direzione:

- aumento delle pene (in particolare per i reati di peculato e abuso di ufficio);
- riformulazione di alcune figure delittuose (in particolare la corruzione e la concussione);
- l'introduzione di nuove figure delittuose come il traffico di influenze illecite.

Ricorrente è l'evenienza che un medesimo fatto illecito posto in essere da un dipendente pubblico assuma valenza non solo penale, ma anche disciplinare e amministrativo-contabile. Si pensi al caso di un dirigente che accetta tangenti per aggiudicare una gara ad una ditta "amica": tale comportamento configura un reato (corruzione, art. 319 cod. pen.), un illecito disciplinare (art. 9, co. 9, del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09), nonché un illecito amministrativo-contabile (danno erariale da tangente e danno all'immagine della P.A.).

Nel pubblico impiego sino alla "riforma Brunetta" valeva la regola, ricavata dalla contrattazione collettiva e dalla l. 27 marzo 2001, n. 97, imperniata sulla dipendenza degli esiti del procedimento disciplinare da quello penale, mediante un meccanismo di sospensione del primo, che veniva riassunto solo dopo la "notizia" del giudicato penale.

L'art. 55-ter, co. 1, del d.lgs. n. 165/01, introdotto a seguito della "riforma Brunetta", prevede come regola generale la prosecuzione del procedimento disciplinare avente ad oggetto fatti penalmente rilevanti. La possibilità di sospensione del procedimento disciplinare non è ammessa per le infrazioni meno gravi (per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni); è, invece, consentita per le infrazioni più gravi (per le quali sono previste sanzioni superiori alla sospensione

dal servizio con privazione della retribuzione fino a 10 giorni) nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato e di insufficienza degli elementi per l'irrogazione della sanzione.

4. La responsabilità dirigenziale

Come è noto, l'operato dei dirigenti pubblici è sottoposto a valutazione, che rileva non solo ai fini dell'attribuzione del trattamento economico accessorio, ma costituisce presupposto della responsabilità dirigenziale, detta anche "manageriale" o di risultato.

Tale ipotesi di responsabilità riguarda esclusivamente il personale avente qualifica dirigenziale ed è disciplinata dall'art. 21 del d.lgs. n. 165/01, il cui comma 1 individua due ipotesi in cui può configurarsi:

- il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso il sistema di valutazione;
- l'inosservanza delle direttive datoriali.

La responsabilità dirigenziale si caratterizza come un peculiare tipo di responsabilità di risultato, che sanziona l'incapacità manageriale del dirigente pubblico, ossia la sua inidoneità a realizzare le direttive datoriali correlate all'incarico conferito ed agli obiettivi assegnati.

L'accertamento di tale responsabilità avviene secondo le procedure previste dalla legge (artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 165/01) e dalla contrattazione collettiva (artt. 3 e segg. del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09), che fissano una serie di garanzie a tutela del dirigente: l'accertamento a seguito di specifici processi di valutazione, il contraddittorio per acquisire le controdeduzioni del dirigente, il preventivo parere (obbligatorio, ma non più vincolato) del Comitato dei garanti sulle ipotesi di recesso.

Una volta accertato il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive datoriali, in base all'art. 21 del d.lgs. n. 165/01 e all'art. 3, co. 2, del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09, l'amministrazione può adottare nei confronti del dirigente le seguenti misure:

- 1) l'affidamento di un incarico dirigenziale con un valore di retribuzione di posizione immediatamente inferiore, compatibilmente con le disponibilità organiche;
- 2) la revoca dell'incarico e la sospensione da ogni incarico dirigenziale per un periodo massimo di due anni;
- 3) il recesso dal rapporto di lavoro, nei casi di particolare gravità.

L'art. 22 del d.lgs. n. 165/01 istituisce un vero e proprio organo di garanzia per i dirigenti assoggettati a valutazione, ossia il Comitato dei garanti, il cui intervento è finalizzato ad evitare che l'attivazione della responsabilità dirigenziale sia ascrivibile esclusivamente all'organo politico. Esso è configurato

dal legislatore come organo imparziale in funzione di garanzia di una ponderata valutazione nell'adozione di atti gravemente lesivi della posizione soggettiva di ogni dirigente.

La distinzione tra responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale è rimarcata dalla legge e dalla contrattazione collettiva: l'art. 21, co. 1, del d.lgs. n. 165/01 nel regolare la responsabilità dirigenziale mantiene ferma *“l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo”* ed analoga disposizione è contenuta nell'art. 55, co. 4, sulla responsabilità disciplinare con riferimento a quella dirigenziale; l'art. 6, co. 2, del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale VII 2006-09 fissa come principio generale la distinzione tra le procedure ed i criteri di valutazione dei risultati e quelli relativi alla responsabilità disciplinare, l'art. 8, co. 7, precisa che l'irrogazione di sanzioni disciplinari non solleva il dirigente dall'eventuale responsabilità dirigenziale.

La responsabilità disciplinare si distingue da quella dirigenziale, in quanto la prima concerne l'esattezza e la correttezza dei singoli adempimenti dell'attività del dirigente pubblico, la seconda il rendimento complessivo e si rivolge all'esigenza dell'amministrazione di rimuovere in maniera tempestiva il dirigente dimostratosi inidoneo alla funzione e, come tale, non in grado di raggiungere il risultato prefissato, indipendentemente dal verificarsi di un fatto sanzionabile o dalla produzione di un danno.

5. Breve cenno alla “riforma Madia”

Gli interventi normativi in materia di dirigenza pubblica succedutisi dal 1992 ad oggi sono stati contraddittori, estemporanei, scarsamente sistematici ed aventi sempre la dichiarata finalità di rafforzare ruolo e funzioni della dirigenza. È sufficiente riportare un passaggio dell'intesa del 3 maggio 2012 tra Ministro per la Pubblica Amministrazione, gli enti locali e le organizzazioni sindacali: *“anche sulla dirigenza è necessario un intervento normativo finalizzato a conseguire una migliore organizzazione del lavoro e di assicurare alla dirigenza un'effettiva autonomia, rafforzando i meccanismi di selezione, formazione e valutazione e qualificando le modalità di conferimento dell'incarico. A tal fine si devono rafforzare il ruolo e le funzioni e le responsabilità dei dirigenti, garantendone una effettiva autonomia rispetto all'organo di indirizzo politico”*. Più o meno le stesse parole utilizzate dall'art. 11, co. 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. “Bassanini 1”) e dall'art. 6, co. 1, della l. 4 marzo 2009, n. 15 (che ha dato avvio alla “riforma Brunetta”): è evidente che i problemi rimangono sempre i medesimi.

Anche la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che ha avviato la “riforma Madia”, al pari delle precedenti, non ha dimenticato di prevedere, all'art. 17, co. 1, lett. t), il rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione.

L'art. 11 di tale legge fissa in materia di dirigenza una serie di principi e criteri direttivi, tra cui, alla lett. m), il riordino della disciplina delle responsabilità dei dirigenti.