

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI * FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
COLLANA DI *DIRITTO DEI LAVORI* diretta da Gaetano VENETO

Francesco Amendolito
Andrea Caputo

La riforma della Dirigenza Pubblica

**Analisi della disciplina della
Dirigenza pubblica alla luce delle più
recenti modifiche normative**

prefazione di
Gaetano Veneto



BARI - CACUCCI EDITORE - 2007



Collana di
Diritto dei Lavori

diretta da Gaetano Veneto
COMITATO SCIENTIFICO

Le recenti riforme della legislazione lavoristica hanno radicalmente modificato il sistema che per tanti decenni ha fondato lo studio del diritto del lavoro essenzialmente sul rapporto di lavoro subordinato.

*Oggi è necessario guardare con maggiore interesse a tutte le forme di lavoro, non limitando più l'attenzione al diritto del lavoro subordinato ma a tutto il **diritto dei lavori**, includendo quindi a pieno titolo il lavoro cd. parasubordinato e quello autonomo, coordinando tale studio con l'approfondimento della sempre più attuale **sicurezza sul lavoro**, anche alla luce degli indirizzi comunitari.*

In quest'ottica, seguendo i nuovi orientamenti, il Comitato Scientifico diretto dal Prof. Veneto ha realizzato alcune monografie frutto di agili quanto aggiornate ricerche giuridiche e di approfondimenti basati sul confronto con le profonde trasformazioni della società italiana, attraverso riferimenti alla giurisprudenza ed alla pratica quotidiana.



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
PRIMA CATTEDRA DI DIRITTO DEL LAVORO**

**COLLANA GIURIDICA DI
DIRITTO DEI LAVORI**
diretta dal Prof. Gaetano VENETO

COMITATO SCIENTIFICO

Gaetano	VENETO	Direttore
Tommaso	GERMANO	Vice Direttore
Antonio	BELSITO	Coordinatore
Maria Antonietta	LA NOTTE CHIRONE	Magistrato del Lavoro

e gli avvocati lavoristi, cultori della materia:

**Francesco AMENDOLITO, Franca ANNICHIARICO, Gianluca ARESTA,
Mario ASSENNATO, Michele BALDUCCI, Eliana BELLEZZA,
Gaetano BRINDICCI, Daniela CERVELLERA, Francesca CHIETERA,
Nicola GASPARRO, Giuseppe GIGANTE, Nicola MACEROLLO,
Massimino LOCCI, Gigi MELPIGNANO, Manuela Samantha MISCEO,
Cristiano PENNO, Marina PIETROPOLI, Roberto Nicola TOSCANO**

Coadiutori:

Mariagrazia ACAMPORA, Fabio CARDANOBILO, Giuseppe CONFORTO, Francesco GISMONDI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 2007 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Al lettore

La realizzazione di un libro comporta costi variabili (carta, stampa, legatura) e costi fissi, cioè indipendenti dal numero di copie stampate (traduzione, preparazione degli originali, redazione, composizione, impaginazione). I fotocopiatori possono contenere il prezzo perché, oltre a non pagare i diritti d'autore, non hanno costi fissi.

Ogni fotocopia, d'altra parte, riducendo il numero di copie vendute dall'editore, aumenta l'incidenza dei costi fissi a copia e costringe l'editore ad aumentare il prezzo; questo, naturalmente, fornisce un ulteriore incentivo a fotocopiare. Se questo circolo vizioso non verrà spezzato, arriveremo al punto in cui gli editori non avranno più convenienza economica a realizzare libri di testo per l'università.

In quel momento non ci saranno più neppure le fotocopie.

L'editore

Pur salvaguardando una comune impostazione, i Capitoli 2, 5 e 6 sono stati curati da **Francesco Amendolito**, i Capitoli 1, 3 e 4 sono stati curati da **Andrea Caputo**.

Stampato in Italia

Printed in Italy

L'Editrice Srl - S.S.16 KM 684 - Foggia

<i>Prefazione</i>	pag.	11
<i>Introduzione</i>	pag.	13

CAPITOLO ①

L'evoluzione normativa della dirigenza pubblica

1. La legge istitutiva della dirigenza di Stato: il D.P.R. n. 748/1972.....	pag.	17
2. I limiti del D.P.R. 748/1972	pag.	24
3. Interventi normativi negli anni Ottanta: la legge quadro n. 93/1983	pag.	26
4. La riforma degli anni Novanta: il D.Lgs. n. 29/1993 (ora D.Lgs. n. 165/2001).....	pag.	28
5. La seconda privatizzazione: le leggi Bassanini	pag.	35
6. Cenni sulla legge di riforma n.145/2002	pag.	38

CAPITOLO ②

L'accesso alla qualifica di dirigente

1. Il primo modello di selezione	pag.	41
2. L'accesso alla dirigenza dopo la prima privatizzazione	pag.	43
3. Il modello di selezione dei dirigenti previsto dal D.Lgs. n. 387/1998	pag.	46
4. La riforma operata dalla L. n. 145/2002	pag.	48

CAPITOLO ③

Il ruolo dei dirigenti e la mobilità dirigenziale

- | | | |
|--|------|-----|
| 1. Il ruolo unico dei dirigenti istituito con il D.Lgs. n. 29/1993 | pag. | 61 |
| 2. La “legge delega Bassanini” e le successive riforme | pag. | 63 |
| 3. La riforma del 2002: l’abolizione del ruolo unico | pag. | 68 |
| 4. Nuove ipotesi di mobilità nel settore pubblico introdotte
dalla L. n.145/2002 | pag. | 72 |
| 5. Le modifiche alla disciplina della mobilità dirigenziale
apportate dalla contrattazione collettiva | pag. | xxx |

CAPITOLO ④

Le funzioni dei dirigenti e vicedirigenza

- | | | |
|---|------|-----|
| 1. La separazione del potere di indirizzo politico
dall’amministrazione concreta | pag. | 79 |
| 2. Mutata natura degli atti di gestione | pag. | 82 |
| 3. I limiti ai poteri datoriali del dirigente | pag. | 83 |
| 4. La funzione del dirigente | pag. | 85 |
| 5. Concorso al policy making | pag. | 86 |
| 6. Amministrazione concreta sul versante interno | pag. | 86 |
| 7. Amministrazione concreta sul versante esterno | pag. | 89 |
| 8. Poteri repressivi, di controllo ed altre attribuzioni | pag. | 90 |
| 9. La vicedirigenza | pag. | 92 |
| 10. La delega delle funzioni ai vicedirigenti | pag. | 97 |
| 11. Il rapporto giuridico fra dirigente e vicedirigente | pag. | xxx |

CAPITOLO ⑤

Le nuove regole per il conferimento degli incarichi dirigenziali

- | | | |
|--|------|-----|
| 1. Il conferimento degli incarichi dirigenziali secondo
la privatizzazione degli anni Novanta | pag. | 103 |
| 2. I criteri di affidamento degli incarichi dirigenziali | pag. | 106 |
| 3. L’inapplicabilità dell’art. 2103 c.c. | pag. | 109 |

4. La durata degli incarichi.....	pag. 112
5. Gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali	pag. 115
6. Le pronunce giurisprudenziali	pag. 121
7. Lo spoils system all'italiana: il conferimento degli incarichi di Segretario Generale e Capo Dipartimento	pag. 124
8. Il conferimento degli incarichi e l'onere della motivazione	pag. 131
9. Gli incarichi dirigenziali	pag. 132
10. Gli incarichi di studio e ricerca	pag. 134
11. La questione del diritto all'incarico	pag. 138
12. La possibilità per l'amministrazione di ricorrere a professionalità esterne	pag. 140
13. I dubbi relativi alla disciplina transitoria e le censure della Corte Costituzionale.....	pag. 144

CAPITOLO ⑥

Controlli e responsabilità dirigenziale

1. La responsabilità dirigenziale.....	pag. 153
2. La responsabilità dirigenziale: dal D.P.R. n. 478/1972 al D.Lgs. n. 286/1999	pag. 154
3. Le quattro tipologie di controlli interni	pag. 159
4. La valutazione dei dirigenti dopo la riforma del luglio 2002	pag. 161
5. La responsabilità dirigenziale dopo la riforma del 2002	pag. 164
6. Le misure sanzionatorie	pag. 168
7. Il ruolo del Comitato dei Garanti	pag. 171
8. Cenni sulla disciplina contrattualcollettiva in tema di responsabilità dirigenziale	pag. xxxx

CAPITOLO ⑦

Conclusioni

1. La riforma della dirigenza pubblica: un passo indietro?.....	pag. 177
---	----------

<i>Bibliografia</i>	pag. 185
---------------------------	----------

Prefazione

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Gaetano Veneto

Introduzione

La privatizzazione della dirigenza di vertice nel pubblico impiego, iniziata nel 1993 e completata nel 1998, era motivata dall'esigenza di portare in primo piano la natura negoziale del rapporto di ufficio del dirigente, sia pure attraverso un sistema che recepisce all'interno di un assetto pubblicistico (relativo al conferimento dell'incarico) gli elementi propri di un contratto di diritto privato che dell'incarico definiva l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata. Una tale riforma mirava, peraltro, a porre maggiormente in luce la diretta responsabilità dei dirigenti, che da tale impostazione risultava accresciuta, in particolare in relazione agli obiettivi ed ai risultati che essi si impegnavano con il contratto a realizzare.

Tale disegno non contrastava in alcun modo né con il principio dell'imparzialità dell'amministrazione né con quello della distinzione fra poteri di indirizzo politico-amministrativo (spettanti ai ministri) e i poteri di gestione (di competenza dei dirigenti). Infatti, l'imparzialità veniva garantita attraverso la definizione chiara, all'interno degli stessi contratti di lavoro stipulati con i dirigenti, degli scopi e dei risultati che gli stessi dovevano perseguire. La distinzione fra "politica" ed "amministrazione" era, altresì, sancita e garantita dal divieto fatto ai ministri (in qualità di organi politici di vertice) di occuparsi dell'amministrazione concreta e dal correlato diritto dei dirigenti di escluderli dalla gestione amministrativa.

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due anni, massimo sette) era funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei dirigenti.

Quali che siano stati, in questi anni, i giudizi sulla privatizzazione, in particolare sulla riforma del 1998, è -comunque- indubbio che la disciplina preesistente era risultata assolutamente fallimentare sotto il profilo della concreta gestione della p.a.: la dirigenza di vertice, infatti, possedeva uno statuto pubblicistico che le garantiva l'esonero da ogni assunzione di responsabilità per il suo operato, giacché la frammistione tra indirizzo politico e gestione amministrativa consentiva una sorta di deresponsabilizzazione per i dirigenti, stante la possibilità di diretto intervento dei ministri nell'ambito della gestione concreta della pubblica amministrazione. Tale situazione, peraltro, garantiva ai dirigenti, come corrispettivo, la sicurezza del posto e benefici di varia natura.

Pur tuttavia, i due cicli di privatizzazione dell'alta dirigenza attuati negli anni Novanta (1993 e 1998) non hanno sortito gli effetti sperati: i "contratti" sono stati solo in apparenza tali; nessun dirigente statale ha mai ricevuto una valutazione sulla propria attività di gestione; i ministri hanno continuato ad occuparsi della

gestione amministrativa; la distinzione fra "politica" ed "amministrazione" è rimasta solo teorica.

Ciò nonostante non si deve dedurre tout court che la privatizzazione non sia, di per sé, lo strumento idoneo a garantire le ragioni dell'imparzialità e dell'efficienza amministrativa.

Quello che è mancato alla citata riforma è stato, in particolar modo, il contesto in cui la stessa avrebbe dovuto spiegare i suoi effetti. In primo luogo, i ministri ed i vertici degli enti locali sono venuti meno all'obbligo di predisporre i piani e i programmi sui quali impegnare i propri dirigenti, di fissarne gli obiettivi e monitorarne i risultati, con la conseguenza che i contratti fra amministrazione e dirigenti sono risultati "vuoti", nel senso che, anziché fissare il contenuto della prestazione, essi hanno rinviato più semplicemente alle "competenze" dei diversi settori dell'amministrazione, come definite dagli atti organizzativi.

In secondo luogo, la valutazione dei dirigenti, sebbene effettuata da alcune regioni ed enti locali, è stata quasi del tutto assente nelle amministrazioni dello Stato, tanto che un rapporto del "Comitato tecnico-scientifico" per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato" (costituito dal D.Lgs. n. 286/1999 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), dopo aver sottolineato una situazione di diffuse carenze, insufficienze ed inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli interni, ha dovuto constatare che le norme vigenti, quanto alla valutazione dei dirigenti, disciplinavano un procedimento fantasma di cui non esistevano, salvo rare eccezioni, sperimentazioni pratiche.

A ciò si deve aggiungere, oltre alla quasi totale inerzia dei controlli strategici, l'assoluta indeterminazione dei controlli di gestione a causa della mancanza di cultura aziendalistica da parte dei dirigenti, lo scarso lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità, l'assenza di coordinamento fra l'assegnazione delle risorse e la definizione degli obiettivi.

In tali condizioni, la temporaneità degli incarichi si è trasformata, da elemento necessario per la valutazione dell'operato del dirigente, ai fini di una sua possibile riconferma o meno, in strumento di precarizzazione del rapporto di ufficio, poiché la mancata conferma non necessitava di alcuna motivazione.

Ebbene, le lacune presenti nella disciplina del 1998 sono state oggetto di dibattiti, sia a livello politico che a livello accademico e da più parti se ne è auspicata una soluzione. Sulla base, dunque, di tali problematiche ha preso forma la novella del luglio 2002 con cui il legislatore ha inteso modificare le modalità di accesso alla carriera dirigenziale, abolire il ruolo unico delle amministrazioni statali, introdurre nuove ipotesi di mobilità sia all'interno del settore pubblico che dal settore pubblico verso il settore privato, istituire l'area della c.d. vice-dirigenza, nonché introdurre novità in tema di valutazione, responsabilità dirigenziale.

In particolare, la legge 145/2002 (c.d. legge Frattini) ha modificato il regime di conferimento degli incarichi dirigenziali, destando non poche perplessità nella dottrina giuspubblicista e giuslavorista in riferimento alla natura del provvedimento di conferimento dell'incarico, da alcuni autori definita "amministrativa", con il

conseguente ritorno della figura dirigenziale nella sfera pubblica, in contrasto con i postulati della privatizzazione.

La nuova impostazione dettata dalla l. n. 145/2002 aveva suscitato, peraltro, polemiche per l'abolizione del termine di durata minimo (due anni) degli incarichi che esasperava il carattere fiduciario delle nomine, talché da un lato rendeva del tutto teorica la necessità di procedere alla valutazione dell'operato dei dirigenti; dall'altro riduceva ulteriormente l'autonomia e l'imparzialità dei dirigenti stessi. Alla luce di tali considerazioni appare, dunque, quanto mai opportuno il recente intervento normativo (art. 14-sexies della l. n. 168/2005) da parte del legislatore che ha ripristinato il termine di durata minimo degli incarichi dirigenziali (tre anni).

Infine, grandi perplessità ha suscitato la citata legge Frattini in relazione al cosiddetto "spoils system all'italiana": la previsione di cessazione automatica degli incarichi dei dirigenti generali, decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo. Una cessazione ex lege, senza necessità alcuna di motivazione, che molti autori hanno visto come strumento improprio di un Governo, da poco entrato in carica, di eliminare l'intera classe dirigente nominata dal precedente esecutivo.

La presenta monografia, senza avere la presunzione di esaminare l'intera disciplina della dirigenza statale, mira a porre in luce proprio le principali modifiche apportate dalla recente riforma (l. n. 145/2002) ad un quadro normativo complesso e già notevolmente rinnovato negli anni Novanta, fornendo al lettore la possibilità di comprenderne la portata non solo attraverso una continua comparazione con la disciplina previgente, ma anche mediante l'illustrazione dei più recenti interventi dottrinali e giurisprudenziali in materia, fornendo al contempo risposte esaurienti alle problematiche interpretative connesse.

Francesco Amendolito
Andrea Caputo