



**UNIVERSITÀ DI PISA**

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

**LE MODALITÀ DI CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI  
DI FUNZIONE DIRIGENZIALE**

CANDIDATO

Cosimo Lumini

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Luisa Azzena

Anno Accademico 2014/2015



## **INDICE**

# **LE MODALITÀ DI CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DI FUNZIONE DIRIGENZIALE**

## **PREMESSA**

### **CAPITOLO I**

#### **I grandi cambiamenti amministrativi dall'Unità d'Italia sino agli anni settanta del 900'.**

1) La riforma amministrativa del 1853	45
2) La svolta burocratica di Giolitti	65
2.1) L'avvio amministrativo in Italia	8
3) La trasformazione successiva alla Grande Guerra	15
4) L'avvento del fascismo nella vita pubblica	19
4.1) Il fascismo nella burocrazia	21
5) Il periodo Repubblicano e l'attuazione della Costituzione	25
5.1) Gli anni settanta	29

### **CAPITOLO II**

#### **Dalla riforma della dirigenza con il d.p.r. n. 748 del 1972 sino alla riforma**

#### **Madia**

1) La prima legislazione con i d.p.r. n. 748 del 1972	34
---	----

2) Le riforme degli anni 90'	39
3) La legge n. 145 del 2002	43
3.1) Le principali novità	44
3.1) Le critiche	49
2.3) Il confronto con la legislazione passata	51
4) La riforma dell'art. 19 da parte della legge n. 150 del 2009	53
5) continuità dell'azione amministrativa e fiduciarità degli incarichi. I limiti allo spoils system	61
6) Il conferimento degli incarichi nella riforma madia: la legge n. 124/2015	65
6.1) L'incidenza della riforma costituzionale nella dirigenza	71
6.2) La valutazione e il dirigente senza incarico	73
6.3) Le Commissioni	76
6.4) I cambiamenti nel conferimento degli incarichi nei servizi sanitari	78
6.5) Responsabilità dirigenziale	79
6.6) Lo spoils system	80

### **CAPITOLO III**

**La prospettiva dell'organizzazione delle PA attraverso il processo di  
privatizzazione, i rapporti tra i soggetti interni e le novità della legge n.  
124/2015**

1) “Prima” e “seconda” privatizzazione	84
--	----

2) Separazione tra politica e amministrazione	91
3) Unilateralità dell'atto di conferimento dell'incarico	94
4) I limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuire le funzioni dirigenziali	99
5) Limiti alla revoca dell'incarico	102
6) Nascita e soppressione del ruolo unico dei dirigenti dello stato	105
5.1) Ritorno del ruolo unico	108
7) Accesso nella dirigenza dopo la riforma della legge n. 124/2015	112
8) Le novità in tema di durata degli incarichi	114
9) L'istituzione di una banca dati della dirigenza	115

## **CAPITOLO IV**

### **Il conferimento degli incarichi a soggetti esterni: presupposti e responsabilità**

1) Fonti normative con riguardo agli incarichi esterni	117
2) Presupposti e condizioni ai fini del conferimento degli incarichi	127
2.1) La pubblicità inerente al conferimento degli incarichi esterni	130
3) Regolamentazione dei rapporti tra conferente e incaricato	134
4) Violazione delle norme sul conferimento degli incarichi esterni e le responsabilità	137
5) incidenza della normativa anticorruzione sugli incarichi esterni: art. 110, co. 1, d.lgs. n. 267 del 2000 e art. 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001	144

## **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

## **INDICE BIBLIOGRAFICO**

## PREMESSA

Quello che mi accingo a trattare è un tema molto discusso e dibattuto. Quando si parla del conferimento degli incarichi dirigenziali c'è sempre la necessità di equilibrare aspetti, criteri, che sono tra loro quasi antitetici: tra qualità soggettive e oggettive.

Ho trovato interessante affrontare il problema dei criteri con i quali si giunge alla decisione di affidare uno specifico incarico a un determinato dirigente rispetto ad un altro, concentrandomi soprattutto sulle ultime novità legislative dovute alla riforma n. 124 del 2015.

Partirò da una breve introduzione storica nella quale ho voluto analizzare soprattutto l'evoluzione burocratica verificatesi in Italia dall'Unità sino alla seconda metà del novecento, per poi trattare, nel secondo capitolo, la legislazione inerente alle modalità di conferimento degli incarichi di funzione partendo dalla prima riforma in tal senso, ovvero la n. 748 del 1972, sino alla recente evoluzione normativa con il c.d. decreto Madia, concentrandomi soprattutto sui cambiamenti elencati nell'art. 11 di quest'ultima riforma, e alla luce anche della riorganizzazione costituzionale in corso.

Proseguirò, nel capitolo terzo, analizzando il processo di privatizzazione nel pubblico impiego concentrandomi sul rapporto tra soggetto conferente e incaricato; analizzerò la storia del ruolo unico sino alla riforma n. 124 e le novità, sempre per opera di tale riforma, inerenti all'accesso alla dirigenza, evidenziando i punti critici.

Nel capitolo finale mi sono incentrato sull'analisi del conferimento degli incarichi a soggetti esterni, esplicitandomi, non solo sulla condizioni per la costituzione del rapporto, ma anche sulla regolazione di tale rapporto e le conseguenze in caso di violazione delle norme.

Si analizzerà la legislazione che nel corso dei decenni ha reso sempre meno discrezionale la scelta del dirigente al quale affidare l'incarico, sia per il personale interno all'amministrazione, ma anche con riguardo ai soggetti esterni; le possibili criticità nella riforma inerente allo spoils system e le possibili problematiche inerenti ai nuovi istituti.

## CAPITOLO I

### I GRANDI CAMBIAMENTI AMMINISTRATIVI DALL'UNITÀ D'ITALIA SINO AGLI ANNI SETTANTA DEL 900'

**SOMMARIO:** 1. La riforma amministrativa del 1853; 2. La svolta burocratica di Giolitti, 2.1. L'avvio amministrativo in Italia; 3. La trasformazione successiva alla Grande Guerra; 4. L'avvento del fascismo nella vita pubblica; 4.1. Il fascismo nella burocrazia 5. Il periodo Repubblicano e l'attuazione della Costituzione; 5.1. Gli anni settanta

#### 1.1. La riforma amministrativa del 1853

La riforma Amministrativa di Cavour del 1853 è stata una riforma storica per l'amministrazione italiana. La legge n. 1483 del 1853 e il r.d. n. 1611 del 1853 furono il fulcro per rendere rapida e unitaria l'attività amministrativa, e quindi la possibilità di supervisione da parte del Governo della stessa, oltre che il momento per abbandonare il modello organizzativo per aziende e ministeri, il c.d. modello <<misto>>.

Lo stesso Cavour affermò che il modello <<misto>> doveva essere riformato in quanto andava a collidere con lo Statuto albertino: <<Dal canto mio poi tornerò a dire ciò che ho di già iteratamente accennato, vale a dire che l'istituzione delle aziende fu un immenso progresso nell'amministrazione pubblica. Ma, come ognuno vede, siffatto sistema non è più compatibile Sotto il reggimento



costituzionale colla responsabilità del Ministero. Difatti questa, ove si conservassero le aziende, verrebbe sino ad un certo punto divisa, imperocché il Ministero avrebbe soltanto la responsabilità della direzione e non già quella dell'esecuzione.>><sup>1</sup>

Il cambiamento si manifestava in molti paesi d'Europa, come la Francia e il Belgio, dove si stava affermando un regime costituzionale rendendo necessaria una riforma amministrativa e contabile basata sul controllo del parlamento sul governo, e pure quello dell'esecutivo sull'amministrazione. Principio collegato alla struttura del liberismo ma anche all'organizzazione amministrativa.

Il dibattito parlamentare fu molto aspro in quanto Cavour dovette scontrarsi sia con la Destra conservatrice, fedele alle tradizioni, ma anche contro la sinistra liberale.

L'approvazione della legge e dei suoi due regolamenti di attuazione<sup>2</sup> fu una rottura molto forte con l'amministrazione passata, come si può capire dall'art 1 della legge n. 1483 del 1853 dove si stabilisce la completa responsabilità per i Ministri, <<I Ministri provvederanno all'Amministrazione centrale dello Stato per mezzo di Uffici posti sotto l'immediata loro direzione.>> e di conseguenza si adottò uno schema organizzativo adeguato sull'uniformità, come recitava l'art. 2 della stessa: <<L'ordinamento dei Ministeri e degli Uffici, di cui all'articolo precedente, avrà luogo in modo uniforme quanto ai titoli, gradi e stipendi del personale.>><sup>3</sup>.

---

1 AP Camera, Legislazione IV, sessione 1852, Discorso, tornata del 23 Dicembre 1852, p. 1792, in [www.storia.camera.it](http://www.storia.camera.it)

2 La legge si articolava in tre parti. Il primo era inerente all'amministrazione, il secondo la contabilità, il terzo riguardante le disposizioni transitorie. Visto il carattere generale di tale provvedimento, fu affidato ai regolamenti ulteriori specificazioni.

3 Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 22-25

Si cercò di dare una struttura organizzativa, amministrativa, rigida, l'unica in grado di essere adeguata alla modernità sociale ed economica, non più una struttura incoerente quale la società ottocentesca<sup>4</sup>. <<Cavour aveva esplicitamente ripreso il modello belga (del resto prevalente modello ispiratore di tutta la riforma costituzionale del 1848), disegnando un'organizzazione basata sui principi chiave dell'uniformità e della centralizzazione, di prossima derivazione napoleonica>>.<sup>5</sup>

Il regolamento approvato nell'ottobre del 1853 n. 1611 dava struttura alla riforma. Esso era diviso in tre titoli e con 130 articoli. Al vertice avevamo il Ministero e sotto di esso si strutturava l'apparato burocratico formato per "titoli" e "gradi" i quali erano in un ruolo di subordinazione rispetto a quello direttamente superiore, ovvero: segretario generale, direttore generale, direttore capo di divisione, capo di sezione, segretario di 1° e 2° classe, applicato di 1°, 2°, 3° e 4° classe.

Un soggetto poteva accedere all'impiego mediante un tirocinio a cui coincideva la qualifica di volontario. Dopo un periodo minimo di 2 anni, e dopo che si fosse liberato un posto, il soggetto passava al posto di applicato di 4° grado.

Da tale momento, e dopo un giuramento solenne dove <<molto spesso nella realtà concreta la nuova sovranità viene costruita utilizzando i materiali del sistema politico e religioso di obbedienza ereditati dall'antico regime>><sup>6</sup>, il soggetto sarebbe progredito di carriera mediante promozioni di tipo misto: per merito, per il passaggio tra gradi, e per anzianità, questo per le classi interne ai gradi. La

---

4 Ruffilli R., *problemi dell'organizzazione amministrativa dell'Italia liberale*, 1971, ora in *istituzioni società stato. Scritti di politica e di storia di Roberto Ruffilli*, a cura di G. Nobili Schiera, vol. I, *il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M.S. Piretti, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 356 ss.

5 Melis G., *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2010, p. 451

6 Prodi P., *Il sacramento del potere: Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 474.

carriera dei dipendenti procedeva dal basso verso l'alto e non c'era una differenziazione delle funzioni dei dipendenti in quanto l'intenzione era quella di formare il dipendente dentro e sotto la guida dell'amministrazione.

L'amministrazione centrale fu strutturata sotto un modello gerarchico-piramidale molto rigido al cui vertice si aveva il segretario generale, di estrazione politico-parlamentare, e il suo compito era quello di assicurare che le direttive politiche ministeriali discendessero ai livelli sottostanti; il direttore generale e, immediatamente dopo, si aveva il segretario generale il cui compito era quello di direzione di vari servizi su un articolato di materie omogenee. L'amministrazione ministeriale aveva il compito di assicurare alle direttive politiche la loro perfetta esecuzione.

A questo obiettivo rispondeva perfettamente l'organizzazione del lavoro amministrativo, dove ogni documento che usciva o entrava nella p.a. veniva protocollato. Un preciso sistema di annotazioni in specifici registri che avrebbero dovuto indicare precisamente il numero d'ordine di arrivo di ogni domanda o lettera, data di arrivo, data del documento cui veniva protocollato, la qualità o nome di colui che aveva scritto, il soggetto della lettera e la direzione generale ufficio nella quale la stessa sarebbe stata suddivisa.

Ogni amministrazione aveva il compito di tenere aggiornata il proprio protocollo speciale, come pure le divisioni o gli uffici esterni. Alla fine di tale iter ci sarebbe stata una fitta rete che avrebbe verificato la circolazione interna della pratica nelle amministrazioni interne. Si avrebbe avuto una sostituzione massiccia delle comunicazioni orali con quelle scritte e un rapporto sempre più impersonale delle

amministrazioni tra gli uffici. Si costruiva una specie di catena burocratica, nella quale ogni atto lasciava un segno all'interno delle amministrazioni.

Altro elemento essenziale all'interno di una amministrazione era l'archivio. Esso nasceva quale conservazione storica degli atti di una determinata amministrazione, conservazione dei precedenti e allo stesso tempo premessa per l'attività di una p.a. Proprio i precedenti amministrativi sarebbero stati molto utili a un'amministrazione per la qualità di orientamento dell'azione futura della stessa.

Per quanto riguarda gli impiegati, essi furono considerati senza diritti da parte del legislatore.

Lo Statuto Albertino non affermava altro che il principio di responsabilità ministeriali che imponeva una struttura autoritaria della stessa amministrazione. Per una assoluta singolarità, per affermare la costituzionalità dello Stato, l'amministrazione fu costretta ad essere stretta da gerarchia e autorità e quindi un indebolimento dei diritti.

In regime costituzionale si ha la sopravvivenza di istituti, pratiche, tipiche invece dell'ancien regime, sopravvissuti alla rivoluzione borghese. Tipico esempio può essere il giuramento di fedeltà dei dipendenti da pronunciare davanti a due testimoni: <<Io giuro di essere fedele al re ed ai suoi Reali successori, di osservare fedelmente lo Statuto e le altre leggi dello Stato e di esercitare le mie funzioni al solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria>> il riferimento nel giuramento allo Statuto e alle leggi indicavano proprio la volontà di identificare il funzionario con lo Stato-persona.

In questo ambito emblematico era il capo terzo del regolamento: “pene disciplinari, congedi e aspettative”, dove si graduava la pena in base alla gravità

del fatto e con una minuziosa elencazione di proibizione con annesse le relative pene. Da ciò possiamo capire l'obiettivo di creare un certo automatismo dell'impiegato all'interno dell'amministrazione: condividere la funzione che gli viene consegnata e, allo stesso tempo, eliminare ogni elemento di disturbo esterno.<sup>7</sup>

L'amministrazione, invece, veniva vista come una macchina, una macchina al comando della politica che si faceva sua esecutore. Quasi un corpo militare: subordinazione gerarchica e obbedienza. Ciò costituiva il modello piemontese che dopo l'unità d'Italia venne esteso a tutto il territorio italiano e che costituiva oggetto di aspra critica da parte di funzionari con altre tradizioni amministrative alle spalle. Il più critico fu Giuseppe Giannelli, funzionario di scuola napoletana, il quale denuncia il formalismo esasperato, l'obbedienza assoluta e l'attesa ad attendere istruzioni dall'alto. Amministrazione non interprete delle leggi ma bensì solo e semplice esecuzione.<sup>8</sup>

## **1.2. La svolta burocratica di Giolitti**

Un fenomeno che caratterizzò l'epoca giolittiana fu senza dubbio l'aumento del potere dell'alta burocrazia amministrativa. Già nel 1916 Giovanni Abignete mostrò <<l'aumento dei posti direttivi dal 4.06 per cento nel 1882 al 6.75 per cento del 1914>> con <<l'esistenza nel 1914 di 266.000 impiegati con stipendi inferiori a 5.000 lire l'anno, mentre a 1° Luglio 1882 ve n'erano 94.000, al 1°

---

<sup>7</sup> Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 26-31.

<sup>8</sup> Melis G., *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in, AA.VV., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Convegni del 150° dell'Unità d'Italia., Bologna, Bononia University Press, 2010, pp. 84-85

Luglio 1907 ve n'erano 216.000, e al 1° Luglio 1910 ve n'erano 242.000>>><sup>9</sup>. Quindi si ha una modifica numerica della piramide burocratica in quanto si ha un aumento della stessa al suo vertice e una diminuzione della parte centrale. Si modifica anche la base della piramide amministrativa che si allarga.

Il periodo giolittiano di Governo fu caratterizzato dall'aumento di influenza da parte dei direttori generali e dei vertici burocratici, e proprio questa intesa tra Giolitti con i direttori generali e l'amministrazione che fece in modo che i primi 15 anni del nuovo secolo fossero fondamentali per il processo di assestamento burocratico.

Un processo iniziato alla fine del secolo trova ora il suo massimo completamento, una burocrazia altamente professionale e competente che si destreggia benissimo all'interno della discrezionalità amministrativa di inizio '900, concorrendo alle funzioni di governo e collaborando anche alla funzione legislativa.

Gli uffici ministeriali assunsero il ruolo di studio dove venivano elaborati i vari indirizzi normativi dei diversi settori, elaborati e bilanciati in rapporto con il Parlamento. Fonti per le amministrazioni e per il loro funzionamento sono le circolari applicative e i regolamenti applicativi.

L'attività delle amministrazioni era il luogo nel quale si risolvevano i conflitti di interessi, si applicavano prassi amministrative che sarebbero divenute standard amministrativi e dove si risolvevano problemi di natura interpretativa.

Grande importanza assunse anche il Consiglio di Stato che nel corso degli anni ha assunto ruoli sempre maggiori a iniziare dalla legge n. 5992 del 31 Marzo 1889, che istituì la IV sezione del Consiglio di Stato con competenza generale sulle

---

<sup>9</sup> Abignante G., *la riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bari, G. Laterza & Figli, 1916., p. 5.

controversie tra le autorità statali ed i privati, composta da burocrati anziani che professori universitari, fino ad arrivare al suo compimento di funzioni con la l. 62 del 1907.

Importante la sua attività giurisdizionale, la quale assunse funzione di indirizzo sulle scelte delle amministrazioni fondandola su criteri stabiliti dalla stessa corte affinché l'azione amministrativa fosse considerata conforme al diritto. In Italia <<la disciplina generale dei poteri amministrativi è stata dominantemente influenzata dall'intento di assicurare una tutela adeguata ai cittadini che agivano "contro" l'amministrazione (...). La disciplina dei poteri amministrativi è opera non del legislatore ma della giurisprudenza>><sup>10</sup>.

Notevole importanza e intervento venne assunta anche dalla Corte dei Conti.

Questi cambiamenti si inseriscono in un'amministrazione in cui l'alta burocrazia gode di una guida discreta ma non per questo meno decisa e ferma. Per tutto il periodo l'alta dirigenza ricevette libertà di gestione interna all'amministrazione, la quale comportò una crescita di influenza della stessa nei confronti della classe politica, oltre che un aumento consistente delle retribuzioni della dirigenza amministrativa.<sup>11</sup>

### **1.2.1. L'avvio amministrativo in Italia**

Al contrario di altri paesi, il c.d. "decollo amministrativo" non avvenne al momento dell'unificazione del Paese, e ciò fu dovuto alla mobilitazione bellica

---

10 Guarino G., *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano Giuffrè, 1985, p. 12-13.

11 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., p. 196-199.

immediatamente successiva all'unità d'Italia e per la creazione, nei due decenni successivi al 1861, di una legislazione che creasse uno Stato unitario.

Fino agli anni ottanta il Regno d'Italia aveva una consistenza burocratica inferiore rispetto alla media degli altri stati europei, anche la spesa era molto inferiore e ciò era dovuto anche alle politiche restrittive ai fini del pareggio di bilancio.

Fu nel periodo che va dal 1881 al 1911 che crebbe numericamente il personale amministrativo e la spesa statale rapportata al Pil, passando dal 10% del 1862 al 14,7% del 1913.

Tale administrative revolution in government non a caso si inserisce in un contesto di eventi politici, sociali e economici che vanno dagli anni ottanta dell'800 sino alla prima guerra mondiale.

La nascita di una economia moderna, con gli sviluppi territoriali e sociali conseguenti, impose una rivoluzione nel campo delle politiche sociali, alimentati dalle richieste di servizi che provenivano dai nuovi gruppi sociali nati grazie all'industria.

Gruppi sociali cui richiedevano una rappresentanza politica e che successivamente all'ampliamento della base elettorale, dapprima con la legge elettorale del 1882 e successivamente con il suffragio universale maschile del 1913, portarono il Parlamento a legiferare a favore dei nuovi gruppi sociali. Ciò comportò una crescita delle funzioni pubbliche e quindi correlativamente anche una crescita per quanto riguardava il personale e degli stessi apparati statali.

La burocrazia statale assunse un ruolo primario all'interno del tessuto sociale del paese. «L'assenza di un terziario privato sufficientemente progredito fece sì che, al di là della rispettiva rilevanza numerica, furono proprio gli impiegati pubblici a



conquistarsi spazio e legittimità e a divenire quasi l'emblema di un nuovo gruppo sociale in espansione: quello che assumerà il titolo performativo di *ceto medio*>><sup>12</sup>, dopo il ruolo piuttosto marginale che l'amministrazione aveva avuto nel processo di unificazione politica, si apre per l'amministrazione una nuova fase dove possa essere protagonista dello sviluppo sociale ed economico del Paese. <<In Italia, al mutare della domanda politica e sociale, la burocrazia muta essa stessa, mantenendo il suo ruolo di fattore di stabilizzazione ma a costo di un cambiamento, quello, cioè, di svolgerlo in una maniera diversa, "interiorizzando" tutte le contraddizioni della nuova epoca e assumendosi l'onore complessivo della gestione delle nuove istituzioni>><sup>13</sup>.

Fu Giolitti che guidò la trasformazione dello Stato nei primi quindici anni del 900, trasformazione dovuta alle nuove esigenze che provenivano dall'economia. Ci fu solo una piccola parentesi tra il 1901 e il 1903 del Governo Zanardelli, seppur Giolitti ricopriva il ruolo di Ministro degli Interni, ma fu molto importante in quanto coincise con l'approvazione della legislazione sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri, mettendo fine all'intento della Corona e dei conservatori di instaurare una "monarchia costituzionale"<sup>14</sup>; il nuovo corso liberale poteva essere il motivo per chiudere con la discussione inerente alla competenza per l'organizzazione della pubblica amministrazione, la c.d. *gentlemen's agreement*, dando modo di votare gli organici degli stessi al parlamento<sup>15</sup>.

---

12 Socrate F., *borghesia e stili di vita*, in Storia d'Italia, volume 3, *Liberismo e democrazia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 382

13 Cassese S., *l'amministrazione dello stato liberale-democratico*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, cit., p. 15.

14 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., p. 181-183.

15 Mozzarelli C.- Nespors S., *Il personale e le strutture*, in Cassese S. ( a cura di), *L'amministrazione centrale*, in *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, vol. IX, Torino, UTET, 1984, p. 224.

I primi anni del Novecento non furono però caratterizzati da grandi legislazioni o riforme degli impianti precedenti. Anche dal punto di vista burocratico, amministrativo, non ci furono molti cambiamenti se non l'inserimento tra il 1912 e il 1913 di un nuovo Ministero, ovvero il Ministero delle Colonie; anche le gerarchie interne ai vari ministeri, nonché le regole di funzionamento interne, non subirono delle variazioni. Quel che cambiò veramente furono i rapporti con gli interessi sociali ed economici, la sua recezione di richieste esterne e le circostanze nelle quali l'amministrazione si trovò ad operare.

Le novità sostanziali furono essenzialmente sei.

1-la crescita numerica delle amministrazione: si passò dai 98.354 impiegati militari e civili presenti nel periodo 1882-1883, agli 286.670 impiegati del 1914 (la c.d. elefantiasi burocratica come fu definita). Tale crescita era dovuta essenzialmente al crescente di funzioni dovuti ai nuovi compiti dell'amministrazione.

2- lo spostamento territoriale della composizione degli impiegati. Se fino ai primi del Novecento si aveva una composizione burocratica prevalentemente di origini settentrionali, nei 15 anni giolittiani si è avuto uno spostamento più verso Sud. La borghesia meridionale laureata in giurisprudenza procedeva prevalentemente nella carriera burocratica.

Ciò amplio anche le differenze tra Nord e Sud Italia per quanto riguarda la destinazione professionale dei laureati. Chi si laureava al Nord era prevalentemente destinato a ricoprire una carriera all'interno delle grandi industrie o impiegato nel settore terziario quali assicurazioni o aziende commerciali; invece per chi si laureava nel Sud Italia trovavano occupazione essenzialmente nelle

amministrazioni pubbliche. L'amministrazione, il cui centro sarebbe divenuto Roma, avrebbe primariamente parlato il “meridionale; mentre l'industria, con a capo la città di Milano, avrebbe parlato prevalentemente il “settentrionale”. Ciò, seppur favorì la sperequazione tra Nord e Sud facendo aumentare la incomprensione culturale tra economia e istituzioni, consentì l'assorbimento di laureati e diplomati meridionali, lontani dal triangolo industriale e quindi da trovare una professione nel campo industriale o terziario.

3- furono ampliate le funzioni amministrative. Per tutto l'ottocento lo Stato aveva mantenuto solo le funzioni essenziali, quelle soprattutto autoritarie quali la giustizia o l'ordine pubblico, ora invece si assiste a un ampliamento delle funzioni soprattutto collegate ai servizi sociali: gestione dei grandi servizi pubblici quali le ferrovie con la sua nazionalizzazione nel 1905; lo sviluppo nel campo delle comunicazioni come il telegrafo o le poste; la legislazione speciale a favore del meridione. Ciò spinse lo stesso personale amministrativo alla richiesta di revisione del rapporto di lavoro. Lo sviluppo economico comportò che l'amministrazione si dovesse adeguare ai sistemi e meccanismi tipici industriali e di impresa, basate queste su logiche di efficienza ed economicità, inoltre l'amministrazione dovette abbandonare i suoi tipici caratteri rigidi che l'aveva da sempre contraddistinta visto che essi impedivano l'efficienza e la velocità dei risultati dovuta a una richiesta di servizi che diveniva sempre più determinante grazie all'ampliamento della base elettorale.<sup>16</sup>

4- l'amministrazione divenne un luogo all'interno del quale si poteva cercare una mediazione sociale, mediazione tra interessi che divenivano sempre più

---

<sup>16</sup> Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., p. 184-186

contrastanti all'interno del tessuto sociale e industriale<sup>17</sup>. Infatti questo fenomeno si verificò soprattutto nei Ministeri adibiti a gestione e funzioni economiche, quali quello dell'agricoltura o dell'industria e del commercio, dove si formarono commissioni e consigli composte sia da esponenti dei vari interessi economici, e di funzionari cui coadiuvarono i vari Ministeri e influenzando le scelte di quest'ultimo dando pareri e suggerimenti. Nacque <<un'amministrazione per collegi>>. L'amministrazione tradizionale cambia, cambia in virtù della complessità alla quale l'amministrazione stessa viene a trovarsi. Per esempio il prefetto dovette affinare le proprie capacità tecniche e professionali proprio per intervenire nelle nuove funzioni di mediatore intervenendo nel tessuto economico sociale.

5- la nuova relazione che si stava instaurando tra la politica e l'amministrazione, tra l'attività Parlamentare legislativa e quella tipicamente amministrativa. Non a caso che fu creato il termine del giolittismo quale <<progetto burocratico di governo>><sup>18</sup>, espressione che va analizzata mediante un'analisi tra l'attività del Parlamento, quindi legislativa,<sup>19</sup> e quella invece amministrativa. Abbiamo un incontro tra amministrazione e politica: accanto ai vari ministeri si hanno gli uffici speciali, le amministrazioni consultive, le commissioni miste che hanno il ruolo di formare tutta una legislazione speciale, quale, per esempio, quella inerente lo sviluppo del meridione. Le qualità di molti funzionari statali nel diritto saranno determinanti per risolvere i molti problemi che una realtà economica e sociale

---

17 Caracciolo A. e Cassese S., *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici dell'Italia liberale*, in *Quad. Storici*, VI, 1971, p. 201

18 Cfr. Farneti P., *Sistema politico e società civile. Saggi di teorie e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971, p. 165

19 Cfr., Merlini S., *il governo costituzionale*, in R., romanelli (a cura di), *storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma 1995, pp. 34-35.

nuova e diversa faceva emergere. Lo “Stato amministrativo” cominciava a muovere i primi passi.

Giolitti comincia a circondarsi di uomini che vengono presi direttamente dall'amministrazione e con precise competenze tecniche-amministrative, per esempio Francesco Tedesco, ispettore delle strade ferrate; Carlo Schanzer, consigliere che proviene dal Ministero dell'Interno. Questi sono esempi di soggetti che affiancavano il governo e ciò soprattutto in quei ministeri quali le Poste, dove la conoscenza dell'apparato amministrativo interno era essenziale<sup>20</sup>. Tecnici che sarebbero stati presenti in modo massiccio soprattutto nel dopoguerra, infatti nella legislatura successiva alla Prima guerra mondiale, la XXV dal 1919 al 1921, sarebbero stati eletti numerose personalità presenti nel mondo dell'amministrazione.

6- a fianco dei ministeri cominciarono a nascere delle nuove istituzioni: le prime “amministrazioni parallele”, ovvero uffici speciali, ma comunque nate intorno ai ministeri, e dotate di un relativo margine di autonomia gestionale e finanziaria. La loro costituzione si era resa necessaria per affrontare la necessità di efficienza derivante dai servizi industriali, o quale coordinatore delle politiche pubbliche adottare in un determinato settore dato dalla nuova legislazione. Stava emergendo un pluralismo amministrativo.

Ciò era una risposta a quei processi che avevano portato l'amministrazione a bloccarsi per il proliferare di regolamenti, circolari, disposizioni, dovuti al crescente dell'attività legislativa. L'attività amministrativa doveva rispondere a una realtà esterna modificata e molto più complicata, la burocrazia si nascondeva

---

<sup>20</sup> Cfr., Carocci G., *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana, dieci anni al potere, 1901-1909*, 1962, Feltrinelli, Milano, pp. 328-29.

dietro a un formalismo giuridico, confortata dalle scuole di diritto pubblico che stavano acquisendo un grande prestigio e che vedevano nel diritto il punto dal quale si poteva interpretare la realtà esterna<sup>21</sup>.

Per questo le nuove amministrazioni acquisirono una grande importanza nel tessuto economico e sociale del paese, perché potevano riprendere dei livelli di efficienza che altrimenti in altri contesti erano impossibili, avevano un controllo della Corte dei conti inferiore, più blando; avevano un controllo di spesa ma a consuntivo e non preventivo come le altre amministrazioni statali; potevano contare su dirigenti presi dal settore privato e quindi con un'esperienza più forte e valida; oppure un rapporto con il personale dell'amministrazione meno formale e più assimilabile a quelli dell'azienda privata.

Emblematica è l'esame delle Ferrovie dello Stato successivamente alla sua nazionalizzazione da parte dello Stato nel 1905 e dopo la c.d. "legge organica" del 1907. L'ente assunse una forma nuova, ovvero di un'azienda autonoma di Stato, dipendente dal Ministero dei lavori Pubblici, e governata da un direttore generale con ampi poteri.

Molto importante fu anche la nascita dell'istituto nazionale per le assicurazioni, l'Ina nel 1912, dove si mise in pratica il nuovo modello organizzativo dell'ente finanziario. Stavano nascendo, accanto ai ministeri, una prima amministrazione parallela che avrebbe costituito un superamento della rigidità ministeriale e che avrebbe decretato appunto il loro superamento<sup>22</sup>.

### **1.3. La trasformazione successiva alla Grande Guerra**

---

21 Cfr. Desideri C., *L'amministrazione dell'Agricoltura*, Roma, Officina, 1981, p. 22.

22 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., p. 186-194.

L'era giolittiana è stato periodo di forte trasformazione per l'apparato amministrativo del paese: un più inteso interventismo in ambito economico da parte dello Stato, un aumento consistente del numero degli impiegati statali. L'opinione pubblica liberale si schierò contro tale espansione burocratica, ma parte dell'élite burocratica, in contrasto con tale visione, portò alla formazione di una riforma intesa quale rivoluzione proprio dell'organizzazione amministrativa, nei metodi di lavoro e una razionalizzazione dei servizi offerti.

Dopo il conflitto mondiale sorgono molti gruppi dottrinali accomunati dalla volontà di riformare il sistema amministrativo <<l'esperienza vissuta negli anni del conflitto dai protagonisti dell'economia di guerra aveva consolidato in Meuccio Ruini, Vincenzo Giuffrida, Alberto Beneduce, Luigi Murialdi, Carlo Petrocchi, per citare alcuni tra i più conosciuti, la fiducia per poter estendere ulteriormente l'intervento pubblico nel governo dell'economia. Lo stesso tema centrale dei compiti che lo Stato doveva svolgere nel processo di riconversione industriale era affrontato da una angolazione che prospettava integrazioni e interdipendenze più strette tra le concentrazioni industriali e finanziarie espresse dalla guerra e la struttura burocratica dello Stato liberale>><sup>23</sup>.

Non solo in Italia ma in tutta Europa lo stato di guerra impone dei cambiamenti amministrativi: attenuazione dei controlli burocratici, snellimento delle procedure e concentrazione delle decisioni.

---

<sup>23</sup> Frascani P., *Per un'interpretazione della politica di intervento pubblico nella transazione dell'economia di guerra all'economia di pace in Italia*, in *la transazione dell'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la Prima Guerra mondiale*, a cura di Hertner P. e Mori G., Bologna 1982, p.582

In Italia in particolare gli effetti della guerra sono essenzialmente due: fanno aumentare i compiti dello Stato, e quindi pure quelli della burocrazia sia militare che civile; l'alta burocrazia statale entra nella classe dirigente del paese, con la direzione di asset produttivi non più solo burocratici.

Durante la guerra cambiano i lineamenti rigidi della struttura burocratica grazie ad un aumento consistente degli apparati: crescono in numero i comitati speciali e quelli interministeriali addetti, per esempio, all'approvvigionamento e la distribuzione del carbone o dei generai alimentari; o comunque la creazione di organismi cui rompano il rigido verticalismo ministeriale. L'esigenza di rapidità dovuta al conflitto bellico trasforma la burocrazia, scardinando il mito dei controlli e delle garanzie formali, ai fini di organizzazione della produzione nazionale.

Durante il periodo bellico nasce un nuovo tipo di amministrazione all'interno dello Stato, il quale gode di controlli meno rigidi e di modelli organizzativi nuovi. I nuovi Ministeri che nascono durante tutto l'arco della guerra, come quello delle Armi e munizioni o quello degli Approvvigionamenti e consumi alimentari, sono amministrazioni nuove e in quanto tali hanno una forma più rapida di attività, oppure, soprattutto per le amministrazioni speciali quale il commissariato generale per l'aeronautica, la selezione del personale avviene non più mediante criteri di selezione tradizionali, ma bensì con l'introduzione di personale tecnico qualificato.

Tale aumento di compiti da parte dello Stato portò a un deficit di personale dello stesso e quindi il ricorso a personale esterno per supplire alla mole burocratica aumentata. I nuovi apparati amministrativi impongono una composizione del



personale mista, ovvero tecnici e amministratori, consentendo così una capacità di adattamento a ogni situazione.

Come già era successo durante altre crisi nazionali, come il maremoto di Messina, l'amministrazione risponde all'emergenza con la nascita di nuovi apparati e ricorrendo a personale esterno. Ciò però porterà, come dimostrato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra, ad evidenziare l'abuso delle amministrazioni per le esenzioni dai controlli sino ad abusi o lucri mediante intese illecite tra industriali e funzionari. Dopo il periodo bellico l'amministrazione Italiana si trova, da una parte con maggior razionalità ai fini produttivi e una disponibilità ai compiti sociali dello Stato, ma dall'altro lato è stato messo in discussione il suo assetto tradizionale mettendola in crisi.

Modifiche sostanziali vengono attuate anche sul piano organizzativo interno per compensare il richiamo alle armi di molti dipendenti e del blocco delle assunzioni. Un esempio è nel Ministero dove si applica l'orario continuato e dove gli straordinari vengono retribuiti in virtù delle ore effettive fuori orario ma anche a seconda della produttività. Modello che potrà quindi essere più facilmente riconvertibile secondo modelli produttivistici.

Le ferree logiche della guerra hanno introdotto un nuovo modo di amministrare: la responsabilità di sottosegretari e ministri è meno rigida grazie ai contatti con il personale e le scelte per il conferimento della carica dirigenziale vengono affidate, non più a rigidi criteri di carriera, ma basate su scelte sul "campo" consentendo quindi la creazione di veri e propri esperti cui potessero partecipare agli obiettivi da raggiungere.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Melis G., *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Pubblicazioni degli archivi di

#### 1.4. L'avvento del fascismo nella vita pubblica

Lo spirito fascista doveva interessare anche l'apparato burocratico e ciò non poteva che portare a un modello autoritario, militare. Lo spirito autoritario della società doveva entrare anche all'interno della burocrazia italiana: disciplina, ordine e puntualità come parlavano i giornali di allora.

Proprio questo concetto di autorità e del sentimento di ordine dell'epoca saranno i motivi principali del ravvivamento del concetto di gerarchia burocratica verticistica tipica dell'epoca pre-costituzionale.

Nei primi mesi di governo di Mussolini vengono attuati piani di semplificazione dei servizi pubblici, una razionalizzazione della pubblica amministrazione <<alla luce dei principi meccanicisti presenti nel liberismo amministrativo, con la realizzazione di una uniforme semplificazione di organi a livello orizzontale, coordinata con una direzione orizzontale gerarchico-giurisdizionale>>,<sup>25</sup> tale volontà la si evince sin dai primi mesi del nuovo governo visto che, per esempio, Cesarò espose a Mussolini un piano per cedere i servizi pubblici in perdita ai privati, oppure si guardano i servizi offerti da ogni dicastero ai fini di eliminare quelli superflui.

Nel 1922 si assistette alla volontà di perseguire una politica di semplificazione di stampo liberista. Tale progetto di riordino amministrativo sarà portato avanti con la riforma del ministro delle finanze Alberto De Stefani, cui da più corpo alle

---

Stato, 1988, pp. 11-25

25 Ruffilli R., *La riforma amministrativa del 1923-1924 e la crisi del liberismo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XXV, 1975, p. 1527

ragioni di uno snellimento amministrativo di origine antistatalista tipico del dopoguerra che dare voce agli ambienti fascisti.

Il liberismo farà capire al legislatore fascista la necessità della separazione tra politica e amministrazione affinché l'apparato burocratico possa essere "fascistizzato", e che si dia una gestione razionale dello stesso. Tale progetto trova anche l'approvazione della classe dirigente Italiana visto che riprendeva la loro visione antistatalistica.

Indicazioni alternative rispetto al liberismo amministrativo vengono dal Gruppo nazionale di competenza per le pubbliche amministrazioni, struttura di stampo fascista ma composta da soggetti anche esterni al partito. Nel Febbraio del 1923 elabora un testo cui sarà fatto proprio dal Gran Consiglio del fascismo.

La proposta primaria è quella dell'istituzione all'interno dei vari ministeri del ruolo di segretario generale ai fini di separare le funzioni politiche da quelle tecniche e amministrative.

Tale volontà è una risposta alla questione non risolta del coordinamento tra direttive politiche e gestione amministrativa oltre all'aspetto più penetrante di tale proposta, ovvero il carattere politico dell'istituto del Segretariato Generale visto che sarà affidato tale ruolo a persone fedeli alla causa fascista assicurando l'ingresso del partito all'interno della dirigenza Statale.

Per il gruppo di competenza si pone quindi il problema del dominio politico mediante la selezione della nuova classe dirigente. A questo punto l'obiettivo della semplificazione amministrativa si accompagna alla necessità di una politicizzazione dell'amministrazione di stampo fascista. Ciò avviene mediante la

figura del segretario generale cui assicura l'accesso dall'esterno di nuovi dirigenti amministrativi rinnovando così l'amministrazione.

Quindi si passa da un atteggiamento di garanzia per l'alta dirigenza burocratica basata sulla garanzia dei loro <<diritti>>, a un atteggiamento invece di conquista politica dell'amministrazione.

L'istituzione dei segretari generali però trovano subito degli ostacoli, in primis da parte del capo della Presidenza del consiglio Goffredo, il quale presenta a Mussolini una serie di ragioni per le quali ritiene più opportuno che si conservi in carica la figura dei sottosegretari di Stato, figura che aiuta in campo legislativo e esecutivo oltre che intrattenere comunicazione con il Parlamento.

In quasi tutti i Ministeri e dicasteri la proposta fascista dei segretari generali non troverà attuazione proprio per la contrarietà dell'alta burocrazia e quindi la "rivoluzione" amministrativa si risolve a una limitata razionalizzazione dello Stato.<sup>26</sup>

#### **1.4.1. Il fascismo nella burocrazia**

La crisi del delitto Matteotti riaprì il problema della fiducia della burocrazia al fascismo. Mussolini affermava che <<la rivoluzione fascista non demolisce tutta intera e tutta in una volta quella complessa e delicata macchina che è l'amministrazione di un grande Stato>><sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Melis G., *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministro per i Beni culturali ambientali pubblicazioni degli Archivi di Stato, Roma, pp. 82-96

<sup>27</sup> Mussolini B., *Opera omnia*, vol. XIX, Firenze, La Fenice, 1956, pp. 116-117.

La svolta autoritaria uscì fuori quando nel 1925 venne nominato alla segreteria Farinacci, il quale condusse una campagna <<contro i nemici del fascismo, e in primo luogo contro la burocrazia statale>><sup>28</sup>.

Comunque gli effetti del 1925 furono piuttosto scarsi anche se un elemento di fiducia con il regime fu inserito, in quanto una legge del 1925 n. 2300 dispensava dal servizio gli impiegati che <<per manifestazioni compiute in ufficio o fuori d'ufficio>>, non <<dessero piena garanzia di un fedele adempimento dei doveri>> e quindi incompatibilità con il Governo e le sue direttive.

Questo tentativo di fascistizzazione non trovò prosecuzione, anche per contraddizioni del fascismo al suo interno, sia per l'opposizione dell'ala moderata a soluzioni epurative, come affermava lo stesso De Stefani.

La rinuncia alla politicizzazione degli impiegati si manifestò espressamente quando il direttorio del PNF sciolse i gruppi fascisti nati tra i funzionari dei ministeri ai fini di una loro politicizzazione.

Sull'onda della deflazione burocratica, si approvarono una serie di norme inerenti al riordinamento dell'organizzazione interna dei servizi attraverso la riduzione degli uffici e la coordinazione tra gli stessi. Inoltre sarebbe stato programmato un nuovo sistema sui controlli della gestione economica basati su principi di semplificazione e dei metodi accelerati di lavoro. In ultimo, nel 1926, venne approvato il blocco totale delle assunzioni.

Il peso del partito fascista si fece comunque sentire all'interno delle amministrazioni: l'incidenza nelle carriere, vigilanza dei comportamenti dei

---

<sup>28</sup> De Felice R., *Mussolini il fascista*, volume II, *l'organizzazione dello Stato fascista*, Torino, Einaudi, 1992, p. 46.

privati, ma anche dei dipendenti pubblici, la legislazione sempre più autoritaria e l'influenza delle associazioni fasciste all'interno delle amministrazioni.

Nel 1928 fu istituito un comitato di esperti per una riforma dei metodi di lavoro e di controllo nelle Amministrazioni dello Stato ai fini di dare una risposta a due contestazioni: la mancata fascistizzazione della pubblica amministrazione ed eliminare gli ostacoli all'efficienza amministrativa, quest'ultimi individuati soprattutto negli eccessi di controllo e l'assoluto potere delle ragionerie.

De Stefani aveva intrapreso una critica alla riforma amministrativa dalle pagine del "Corriere della Sera" criticando la legislazione ma soprattutto i comandi, concludendo che <<le commissioni rifaranno ancora una volta la strada percorsa da quella che le hanno precedute: potrà mutare qua e là la forma degli ordinamenti, ma la velocità dello Stato non potrà mutare gran che se non muterà, ove occorra, lo spirito degli uomini che lo servono>><sup>29</sup>.

I tre cardini della relazione prodotta nel 1929 furono: responsabilità individuale dell'impiegato, semplificazione funzionale e criteri del merito. Si riprendevano vari temi della riforma De Stefani del 1923 ma si inserivano anche il bisogno di efficienza e di razionalizzazione.

La relazione conclusiva prese il titolo di "proposte per una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo" e articolata sostanzialmente in quattro capitoli: scelta del personale, utilizzazione dello stesse, disciplina dei controlli e organica amministrativa.

La riforma per quanto riguarda la selezione del personale dava al sistema universitario e scolastico di preparare il futuro personale della burocrazia,

---

<sup>29</sup> De Stefani A., *l'oro e l'aratro*, Milano, Treves, 1929, p. 63

consolidando quindi una compatta preparazione di base dell'impiegato. Inoltre si manifestava la volontà di attuare le assunzioni in un unico bando di gara annuale per tutte le pubbliche amministrazioni con la relativa gestione al Ministero della Pubblica Istruzione che poi avrebbe destinato i singoli vincitori nelle varie amministrazioni a seconda delle diverse esigenze.

Invece, per quanto riguarda la utilizzazione delle competenze, la proposta faceva perno sul contenimento della divisione delle competenze e l'ingresso di un criterio di responsabilità, per esempio mediante l'uso di strumenti meccanici all'interno degli uffici amministrativi.

Per i controlli la proposta si basava su unire le verifiche in un unico magistrato.

In ultimo, per quanto riguarda l'organica amministrativa, il comitato indicava come proposte: la revisione del diritto amministrativo, ingresso della stenodattilografia, possibilità per i capi uffici di poter estromettere chi resisteva alle loro direttive, aumentare l'utilizzo di mezzi meccanici e telefonici.

Alla fine queste proposte non erano molto innovative. Ad esempio non c'era nessuna critica all'organizzazione troppo rigida o il consenso a quella struttura gerarchica cui avrebbe dovuto diminuire ai fini di accrescere la responsabilità dei singoli dirigenti. Le novità principali riguardano essenzialmente la meccanizzazione e i controlli unificati.

In virtù di tale proposta ci fu un dibattito interno all'amministrazione che non fu priva di effetti seppur, soprattutto da parte del Consiglio di Stato, si preferì mantenere gli equilibri interni delle amministrazioni, e quindi il provvedimento venne molto ridimensionato dal progetto originario nei suoi contenuti<sup>30</sup>.

---

30 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., pp. 312-328.

## **1.5. Il periodo Repubblicano e l'attuazione della Costituzione**

Una prima commissione di studio fu istituita nel 1944 e presieduta da Forti, successivamente fu istituita un'altra commissione inserita nel Ministero per la Costituzione per la formazione della Costituzione e presieduta sempre da Forti. Successivamente tra il 1945 e il 1946 ci fu la commissione Persico incaricata di trovare soluzioni ai fini di limitazione della spesa pubblica. Per ultimo nel 1948 venne istituita la commissione Giannini con il compito di studio dei problemi del personale amministrativo.

I risultati di queste commissioni furono positivi, seppur gran parte non fu concretizzato, ma comunque il riformismo amministrativo nel secondo dopoguerra è presente e con obiettivi generali.

Il progetto delle commissioni si fermò però al modello per ministeri e non fu presa in considerazione lo schema della proposta Giannini-Barbara nella quale veniva proposta la rinuncia dell'organizzazione per ministeri per formare un collegamento per servizi modellata sulle funzioni.

Ci furono anche delle proposte parlamentari, quale la Tramelloni alla Camera nel 1950 o l'interrogazione Conti nel 1952; importanti furono anche le iniziative sindacali, quale il congresso delle Acli nel 1953.

Tale dibattito non trovò seguito in quanto si inserì in un contesto storico molto difficile per il paese: tutte le forze del Governo erano impegnate nel trovare una soluzione ai gravi problemi occupazionali ed economici in cui versava l'Italia uscita dal secondo conflitto mondiale.



Nel Gennaio del 1950 fu costruito di fatto un ufficio, denominato successivamente “ufficio per la riforma dell'amministrazione”, e inserito nella presidenza del Consiglio dei ministri. Colui che ne ebbe la effettiva responsabilità era Roberto Lucifredi, il quale formò un gruppo composto da funzionari e studiosi il cui compito fu quello di inserire all'interno delle amministrazioni le tecniche organizzative e di lavoro tipiche delle moderne amministrazioni, in particolare quelle anglosassoni, consistenti in uffici nei quali analizzare i costi o i tempi ai fini dell'esecuzione amministrativa, razionalizzazione del lavoro, corsi per incrementare la formazione del personale dipendente e uffici di studio.

Seppure erano temi che venivano sviluppati esternamente all'amministrazione, essi venivano sviluppati con grande sistematicità, seppure fossero argomenti non nuovi.

Venne affrontato anche il problema della formazione professionale. In Italia tale aspetto veniva tradizionalmente affidato alla pratica d'ufficio, diverso da ben altri modelli quali quello Inglese incentrato sui *colleges*, ne quello francese da sempre imperniato dalla “grande scuola”.

Tale questione fu affrontata riprendendo il modello francese, cioè una scuola nazionale dell'amministrazione da porre alle dipendenze della Presidenza del Consiglio e, per quanto riguarda i professori, essi sono <<nominati a tempo determinato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbero essere in parte professori ordinari e straordinari e, in mancanza, docenti e assistenti dell'università, e in parte, occorrendo, anche maggiore, funzionari di grado non

inferiore al quinto in servizio nelle varie amministrazioni pubbliche e, in taluni casi, in pensione>>><sup>31</sup>.

La scuola sarebbe stata in un primo anno con materie comuni e fondamentali, quali giustizia amministrativa e contabilità dello Stato a tutti i frequentanti, mentre il secondo anno si basava su una specializzazione che si sarebbe differenziata a seconda dei ministeri.

L'ufficio per la riforma si fece promotore di una campagna per la modernizzazione della pubblica amministrazione tra la fine del 1955 e il 1957.

Inoltre nel 1953 uscirono tre volumi riguardanti le elaborazioni legislative effettuate dall'ufficio nei sei anni precedenti, e intitolato *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione*.

Fu soprattutto il periodo tra il 1951 e il 1953 dove si evidenziava il ruolo importate dell'ufficio nel tentativo di riforma dell'amministrazione in generale, quale la riforma della Presidenza del Consiglio e la legge sul procedimento sino ai provvedimenti sull'organizzazione amministrativa, soprattutto per le Poste e dei Telefoni. Importate fu la legge-delega n. 150 del 1953, cui affidarono alle provincie, comuni e enti locali, funzioni statali, ma che avevano portata solo locale.

A ciò seguì la legge n. 1181 del 1954 relativo allo stato giuridico dei dipendenti statali<sup>32</sup>. Tale riforma risultò meno incisiva rispetto a quanto avevano previsto i suoi ideatori, in quanto tale legge, nella teoria, doveva rappresentare il fulcro di tutta la riforma nel suo complesso<sup>33</sup>.

---

31 Presidenza del Consiglio, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione*, vol. III, allegato 76°, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953, p. 544.

32 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., pp. 437-446

33 Capano G., *L'improbabile riforma*, Il Mulino, Bologna 1992, cit., p. 124

Questa riforma trovò due momenti: il primo consacra una riforma di ampia portata basata sulla revisione dell'assetto del 1923, <<l'artificiosa correlazione tra gerarchia militare e gerarchia civile era venuta a creare, nello stesso ambito delle amministrazioni civili, una moltiplicazione di gradi non aventi corrispondenza nella effettiva specificazione delle funzioni>><sup>34</sup>.

I disegni di legge, cui presero anche spunto dai lavori dell'ufficio, venivano fondati su due aspetti: sulla autonoma disciplina delle carriere direttive e, secondo aspetto, sul presupposto del grado funzionale, ovvero il nuovo principio che avrebbe scardinando l'assetto del 1923: un'organizzazione che fosse articolata in modo tale che a ogni grado corrispondesse una funzione e, in quanto tale, di scardinare l'aspetto gerarchico cui aveva dominato sino a quel momento. <<una delle più gravi incongruenze fu quella di ricondurre nell'unica classificazione per gradi categorie di personale appartenente a gruppi diversi e non identificabili sul piano delle funzioni, con l'inevitabile conseguenza di falsare le posizioni e i rapporti di gerarchia>><sup>35</sup>.

La riforma riprendeva la seconda commissione Forti, nella quale si era già affrontato il problema della identificazione con precisione delle qualifiche e funzioni. La riclassificazione delle carriere aveva l'obiettivo di <<evitare che, come attualmente avviene, riesca estremamente difficoltoso identificare non soltanto la persona fisica, ma talvolta anche l'ufficio sul quale fare ricadere la responsabilità di errate applicazioni della legge, di negligenza, di omissioni, di

---

34 Presidenza del Consiglio, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione*, vol. II, all. 21°, cit., p. 465

35 *Ibidem*, volume I, pagine 49-50

ritardi>><sup>36</sup>. I due punti principali della riforma erano la riduzione della macchina organizzativa e l'individuazione delle responsabilità, soprattutto del dirigente.

Molte cose cambiarono con l'elezione del governo Segni, e in cui venne nominato ministro per la riforma Guido Gonnella e come capo gabinetto Vincenzo Uccellatore, il quale mortificò le novità presentate dall'ufficio. La conseguenza fu che scomparve nel 1956 il grado funzionale oltre che furono confermati i caratteri tipici della rigidità burocratica e della sua gerarchia in un sistema di ruoli chiusi.<sup>37</sup>

### **1.5.1. Gli anni settanta**

Tre furono le novità più grandi degli anni settanta. La prima fu l'istituzione delle regioni a statuto ordinario. La seconda la contrattualizzazione del rapporto di impiego pubblico, o comunque una prima riduzione del regime pubblicistico. La terza, per ultima, la nuova normativa che riguardava la dirigenza pubblica, nella quale il legislatore voleva assimilare al vertice politico un gruppo di dirigenti con determinate prerogative, e in posizione relativamente autonoma dallo stesso ministero.

Per quanto riguarda la prima delle novità, ovvero la nascita delle regioni a statuto ordinario, c'è da dire che esse vennero alla luce in virtù di una crisi dello Stato repubblicano. Scrisse Giuliano Amato: <<Le regioni da un lato diventavano l'occasione per riformare lo Stato, sostituendolo in parte con un'organizzazione decentrata fortemente diversa e costringendolo a funzionare, per la parte residua, con moduli nuovi, in ragione del nuovo assetto generale; dall'altro diventavano la

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>37</sup> Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., pp. 447-452

sede per sperimentare nuove formule da trasferire eventualmente alla stessa organizzazione centrale>>><sup>38</sup>.

La nascita delle regioni venne articolata in più momenti. Nel 1968 venne approvata la legge elettorale regionale, nel 1970 fu approvata la legge relativa al finanziamento delle regioni e furono eletti i consigli regionali; quest'ultimi dovettero poi approvare gli statuti regionali.

Tale spinta innovatrice trovò subito un imprevisto nella volontà di perseverare nel modello statale, infatti negli statuti non vennero approvati nessun modello di revisione degli assetti organizzativi. La struttura degli organi dell'esecutivo era il modello per assessorati e quindi l'abbandono del modello indicato nell'art. 118 della Costituzione, quella di ente di programmazione e di coordinamento con gli enti minori.

Un'altra fase delle regioni fu l'inizio dei trasferimenti delle funzioni elencate nell'articolo 117 della costituzione alle regioni. Nel luglio del 1974 furono emanati due decreti presidenziali, il n. 616 e 617, nei quali erano indicati i settori che sarebbero stati trasferiti<sup>39</sup>. Si stava realizzando l'obiettivo di consentire alle pubbliche amministrazioni statali un loro alleggerimento delle funzioni consentendo una diminuzione in termini di organizzazione, seppur successivamente alla riforma questa diminuzione fu ben inferiore alle aspettative, infatti <<non si era operata nessuna complessiva riforma delle amministrazioni statali, essendo mancato un chiaro ed univoco indirizzo politico statale e rimanendo così la riforma regionale concepita come fine a se stessa o, meglio,

---

38 Amato G., *Gli statuti regionali. Commento allo statuto della regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 4.

39 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., pp. 491-495

volta al fine principale di una redistribuzione del potere pubblico all'interno del sistema politico>><sup>40</sup>.

Un altro cambiamento si stava radicando all'interno del rapporto del pubblico impiego visto che sino ad allora la disciplina si trovava in atti unilaterali del potere pubblico, anche se i rappresentati dei dipendenti aveva acquisito sempre più importanza<sup>41</sup>.

Altro grande cambiamento degli anni settanta riguardava il rapporto di pubblico impiego, visto che sino ad allora trovava piena disciplina in atti unilaterali.

La legge n. 382 del 1975 dispose che il trattamento economico (esclusi i dirigenti) fosse, e non più potesse come nella precedente legislazione del 1966, stabilito mediante Decreto del Presidente della Repubblica, con delibera del Consiglio dei ministri, su base di accordi stipulati con le sigle sindacali maggiormente rappresentative, salvo l'approvazione di una legge in cui si definivano le spese che avrebbero inciso sul bilancio.

Nello stesso anno fu approvato la legge n. 70, la quale costruì un modello di contrattualizzazione diverso relativo agli enti del parastato. Per le materie indicate nella legge si eseguiva un accordo sindacale, dato dalla trattativa tra la delegazione degli enti e i sindacati maggiormente rappresentativi su base nazionale. Tale accordo poi sarebbe stato approvato dal Consiglio dei ministri e successivamente emanato con decreto dal presidente della Repubblica. Il primo effetto fu l'espansione del sindacalismo confederale all'interno degli uffici pubblici oltre alla tendenza della contrattualizzazione del rapporto di impiego.

---

40 Craveri P., *la repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino, 1995, p. 747.

41 D'Orta C., *Legge quadri sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma <<strabica>>*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1990, n. 3, p. 770.

In ultimo, dopo una crisi di consapevolezza e status, si affrontò il problema della dirigenza con il PDR n. 748 del 1972. Sin dal 1950 la Dirstat, ovvero il sindacato dei dirigenti statali, aveva emanato un memoriale nel quale si elencavano una serie di proposte atte a elencare gli interessi dei dirigenti: <<in esso si sostiene la necessità di istituire la categoria dei dirigenti, di prevedere ruoli aperti con progressione economica automatica e il reclutamento unificato, di dar vita al Consiglio superiore dell'Amministrazione, di rivalutare il trattamento economico, di avviare il decentramento burocratico e quello istituzionale. Si richiede inoltre che ai direttori generali siano attribuiti gli atti vincolanti e che vengano delegati quelli discrezionali; ed ancora che la carriera venga ristrutturata in quattro gradi>><sup>42</sup>.

La legge del 1972 volle creare un corpo non esecutivo ma con proprie responsabilità simile alle aziende private. Cardine era la distinzione tra l'indirizzo politico e quello amministrativo.

Il vertice politico ministeriale aveva solo il compito di indicazione delle direttive generali, mentre al dirigente spettava l'attuazione delle stesse, ma con un ampio margine di discrezionalità che riguardava l'organizzazione dei mezzi e dei modi per adempiervi.

Nella legge c'era la volontà di tracciare il ruolo e le funzioni della dirigenza creando degli alti funzionari dotati di alta autonomia e di spessore professionale e sociale. Successivamente però si sarebbe assistito a una generale inapplicazione del DPR del 1972 e anche dei contraddittori provvedimenti contingenti, oltretutto c'erano molte incongruenze nella riforma in quanto il ruolo del dirigente

---

42 Rusciano M., *l'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 179.

decentrato era sottoposto a una serie di limiti e eccezioni che furono subito elencati da una circolare dell'ufficio riforma della Presidenza del Consiglio<sup>43</sup>. Inoltre la stessa dirigenza accolse positivamente un'applicazione riduttiva della riforma, era molto più conveniente per cultura e formazione professionale sino a quel momento obbedire pedissequamente alla superiore gerarchico piuttosto che assumere responsabilità. Inoltre anche l'organico previsto di 8000 unità era ridotto in prospettiva degli obiettivi assegnati, per di più in un organico statale che contava almeno 300.000 unità.

Oltre a ciò non aiutava la frammentarietà della dirigenza divisa in 3 livelli: primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale, e addirittura quest'ultimo diviso in 3 categorie, A, B e C. In ultimo l'accesso alla carica di vertice gerarchico della piramide avveniva previo concorso, e dopo un corso di 14 mesi, a cui però potevo accedere solo funzionari con determinate caratteristiche di anzianità di servizio, rinunciando così a chi poteva essere più meritevole.

In conclusione la riforma del 1972 non produsse gli effetti auspicati ma ciò era dovuto anche a delle mancanze strutturali della dirigenza Italiana: assenza di quella tradizione storica e quella incisività tipica delle esperienze di altri paesi quali la Francia e l'Inghilterra; ma in particolare mancava alla dirigenza l'autonomia culturale e sociale che le consentiva di avere una propria collocazione all'interno dello Stato, tale mancanza si sentiva soprattutto nel periodo repubblicano dove essa era inserita in un rapporto di subordinazione nei riguardi del potere politico<sup>44</sup>.

---

43 Cfr. D'Orta C., *Politica e amministrazione*, in C. D'Orta e Meoli C., *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, Cedam, 1994, p.11.

44 Melis G., *Storia dell'amministrazione Italiana*, cit., pp. 495-500.



## **CAPITOLO II**

### **DALLA RIFORMA DELLA DIRIGENZA CON IL D.P.R. N. 748 DEL 1972 SINO ALLA RIFORMA MADIA**

**SOMMARIO:** 1. La prima legislazione con il d.p.r. n. 748 del 1972; 2. Le riforme degli anni 90'; 3. La legge n. 145 del 2002; 3.1. Le principali novità; 3.2. Le critiche 3.3. Il confronto con la legislazione passata; 4. La riforma all'art. 19 da parte della legge n. 150 del 2009; 5. Continuità dell'azione amministrativa e fiduciarità degli incarichi. I limiti allo spoils system; 6. Il conferimento degli incarichi nella riforma madia: la legge n. 124/2015; 6.1. L'incidenza della riforma costituzionale nella dirigenza; 6.2. La valutazione e il dirigente senza incarico; 6.3. Le Commissioni; 6.4. I cambiamenti nel conferimento degli incarichi nei servizi sanitari; 6.5. Responsabilità dirigenziale; 6.6. Lo spoils system

#### **2.1. La prima legislazione con il d.p.r. n. 748 del 1972**

Nel 1972, dopo un iter affannato, venne approvato il d.p.r. n. 748 contenente: la disciplina inerente il trattamento economico dei funzionari direttivi statali, la disciplina delle funzioni dirigenziali e il riordino delle carriere.

Una prima ragione di incertezza, che allontanava la riforma dal modello privatistico cui il legislatore doveva ispirarsi, era la distinzione della dirigenza in tre qualifiche: direttore generale, dirigente superiore e primo dirigente.

Di seguito sono elencate le principali novità in materia dirigenziale che vennero sviluppate nel nuovo testo legislativo: a) i dirigenti vennero responsabilizzati con

una responsabilità dirigenziale, che si aggiunse alla responsabilità disciplinare, amministrativa, civile, penale e contabile, queste previste per tutti i dipendenti pubblici; b) ai dirigenti vennero assegnate delle competenze autonome e proprie; c) in funzione delle diverse e più grandi responsabilità che incidevano sul dirigente, veniva previsto per lo stesso un nuovo stato giuridico ed economico; d) fu dichiarata la competenza del Ministro ad esercitare poteri di direttiva in via preventiva e poteri di rimozione in via successiva; e) si assegna una speciale disciplina per l'accesso alla dirigenza e alla formazione professionale della stessa mediante una previsione di un corso di formazione dirigenziale<sup>45</sup>.

Tale riforma, però, non ha mai trovato una piena applicazione visto che ha trovato un'attuazione molto irrisoria. Così non si differenziava la posizione dei dirigenti rispetto agli altri dipendenti pubblici, eccettuato dal fatto che si faceva rinvio alle disposizioni compatibili inerenti al personale direttivo per ciò che non era previsto all'interno dello stesso decreto legislativo, come per esempio l'estinzione o la modificazione del rapporto di lavoro<sup>46</sup>.

Per quanto riguarda le attribuzioni amministrative che la riforma del 1972 dà agli incaricati delle funzioni dirigenziali, bisogna affermare che i dirigenti, secondo l'art. 2, 1 co., d.p.r. n. 748, potevano: a) svolgere incarichi di inerenti a compiti di ricerca e di studio; b) essere destinati a compiti ispettivi; c) o adibiti alla direzioni delle maggiori ripartizioni con circoscrizione non inferiore alla provincia, degli uffici periferici più importanti e di ampie ripartizioni delle Amministrazioni.

---

45 Valensise B., *La dirigenza statale alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 23-24

46 Cassese S., *i controlli amministrativi sull'accesso ai pubblici uffici*, in *DD*, p. 655

Per quanto attiene alla direzione degli uffici, in collegamento con la qualifica dirigenziale, si poteva avere la funzione di direttore di divisione o uffici importanti, il primo dirigente, ovvero essere nominato capo servizio centrale dipendente direttamente dal ministero o eletto della funzione della funzione di vicario del direttore generale, o di capo di un ufficio periferico all'interno della circoscrizione non minore di quella provinciale, il dirigente superiore, ovvero la preposizione a una direzione generale o di un ufficio periferico o centrale ma sempre con il medesimo livello, il dirigente generale.

Inoltre, all'art 7 del del decreto in commento, si specificavano le materie nelle quali i dirigenti avevano una propria competenza ed erano legittimati ad emanare atti con carattere definitivo, zone di competenza relazionate al valore e alla materia, come quelli inerenti ai contributi, concorsi, contrattuale, gestione del personale, sussidi, licenze, autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni e anche in tema di liti passive e attive.

In più il legislatore voleva dare degli strumenti ai dirigenti al fine di raggiungere il risultato dell'efficienza; ciò lo possiamo capire anche dall'art. 2 del testo, dove si afferma che nell'attività di direzione i dirigenti dovessero utilizzare compiti di <<emanazione, in relazione alle direttive generali impartite dal Ministro, di istruzioni e disposizioni per la applicazione di leggi e regolamenti; propulsione, coordinamento, vigilanza e controllo, al fine di assicurare la legalità, l'imparzialità, l'economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'attività dei dipendenti uffici; partecipazione ad organi collegiali, commissioni o comitati operanti in seno alla Amministrazione>>.

I compiti inerenti allo studio e alla ricerca erano già presenti nel testo unico del 1957 e quindi con il decreto 748 si decise di potenziare quanto già legiferato: elaborare schemi di regolamento o di disegni di legge, razionalizzazione delle procedure burocratiche e cercare di risolvere i problemi inerenti alla razionalizzazione e semplificazione.

Importante era anche il fatto che i dirigenti erano, su comunicazione delle associazioni di categoria e dei cittadini, destinatari del mal funzionamento della burocrazia. Essi svolgevano anche l'attività di consulenza e orientamento nei confronti degli uffici sotto vigilanza e verso il personale, quindi non solo un'attività di vigilanza in senso stretto, cioè la sola verifica del regolare e corretto funzionamento.

Per quanto riguarda la scelta dei dirigenti, l'art. 15 conferiva al ministro, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri, la scelta dei dirigenti generali e dei dirigenti da collocare alla direzione degli "altri" uffici, sentito il Consiglio di Amministrazione del ministero.

Nell'individualizzazione della migliore scelta del dirigente a cui assegnare l'incarico non si doveva guardare solo all'esclusiva idoneità del singolo soggetto, ma <<cogliere quegli specifici elementi attitudinali attraverso il rigoroso vaglio della professionalità, dell'efficienza, della personalità ed in particolare delle capacità organizzative e direttive già dimostrate dal funzionario prescelto>>.<sup>47</sup>

Sembrerebbe che il legislatore volesse introdurre con tale riforma una rivoluzione in senso manageriale della dirigenza, ma nella realtà incontrò ostacoli soprattutto

---

47 Consiglio di Stato, IV sezione, 2/04/1984, n. 205, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

per le caratteristiche della stessa che avrebbe dovuto richiedere una rottura netta con il passato.

Molti dubbi permangono sulla riforma, soprattutto per il ruolo del ministro, di un suo intervento sulla gestione amministrativa. L'art. 12 della legge di delega, la n. 775/1970, faceva salvi i poteri del ministro <<connessi alla supremazia gerarchica generale spettante ai ministri su tutti gli uffici ed in ordine ad ogni attività del dicastero cui sono preposti, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione>>.

Una norma che avesse dato più autonomia alla dirigenza si sarebbe dovuta accompagnare a una limitazione dell'intervento ministeriale in confronto ai singoli atti, invece, il decreto delegato, conferiva al ministro il potere di stabilire le direttive generali, le priorità da seguire e i programmi di massima nell'azione amministrativa. Tali direttive non potevano non limitare l'autonomia dirigenziale potendo anche condizionare gli atti dagli stessi emanati nella sfera di attribuzione loro spettante (una violazione della direttiva poteva considerarsi eccesso di potere e quindi vizio di legittimità del singolo atto).

Questo atto di indirizzo avrebbe dovuto ricondurre ad unità l'azione politica ministeriale e le esigenze amministrative dei dirigenti.

Successivamente, nell'esperienza concreta, si è riconosciuta una discrezionalità molto forte, quando l'atto è stato utilizzato e posto in essere; in parte ciò ha svuotato la riforma anche se non sono stati messi in discussione i poteri dirigenziali<sup>48</sup>.

In ultimo, per quanto attiene ai poteri del Ministro, si riconosceva a quest'ultimo la possibilità, entro 40 giorni, di annullare gli atti dei dirigenti. In caso di

---

<sup>48</sup> Valensise B., *La dirigenza statale alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, cit., pp. 25-29

annullamento o revoca permaneva la competenza del dirigente ad emanare un nuovo atto e ciò perchè tale potere di annullamento si riteneva fondato sulla presenza di un vizio di legittimità o di merito presente ab origine.<sup>49</sup>

## **2.2 Le riforme degli anni 90'**

L'art. 19, che si rifà al d.p.r. n. 748, contribuisce alla nuova figura della dirigenza pubblica, tra cui l'obiettivo di efficienza dell'azione amministrativa che tale riforma ha come proprio punto.

La riforma degli anni settanta era stata programmata per adeguare funzionalmente l'azione pubblica ai nuovi livelli di gestione della cosa pubblica ai fini di modernizzazione degli apparati pubblici in collegamento anche con il nuovo, allora, processo di regionalizzazione.

Come si è visto, nei fatti concreti, gli obiettivi della riforma siano subito venuti meno, riconducendo la dirigenza nei binari delle tradizionali carriere burocratiche<sup>50</sup>.

Per tali ragioni il Legislatore è tornato sull'argomento attraverso il d.lgs. n. 29 del 1993.

La materia più discussa all'interno di tale riforma, e dopo la ridefinizione del testo ad opera del d.lgs. n. 80 del 1998, è indubbiamente la materia del conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali.

---

49 Benvenuti F., *Tendenze, soluzioni e problemi del pubblico impiego in Italia*, in RTDP, 1977, p. 1026.

50 Meoli C., *Incarichi di funzioni dirigenziali*, in Carinci F. (a cura di di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal D.LGS 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 469-470

Infatti questo aspetto è molto problematico in quanto si tratta di trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire l'autonomia dei dirigenti nell'esercizio delle attività gestionali volte all'espletamento di tali funzioni, derivante dai principi di imparzialità, neutralità e legalità dell'azione amministrativa, e la responsabilità politica in virtù dello svolgimento delle funzioni amministrative legate al principio democratico. Inoltre tale tematica coinvolge anche le relazioni che intercorrono tra la disciplina del rapporto di lavoro del personale e la definizione dell'assetto organizzativo per quanto attiene alle diverse, seppur connesse, dimensioni regolative inerenti alla natura giuridica e della tipologia.

Per comprendere a pieno la nuova formulazione degli incarichi dirigenziali c'è da fare una piccola panoramica sulla normativa inerente la dirigenza introdotta mediante il d.lgs. n. 29 del 1993.

Per tali motivi ci si riferisce soprattutto a quattro punti: a) l'istituzione del ruolo unico da parte dell'art. 23 che fornisce indicazione dei nominativi ai fini della scelta dei dirigenti da proporre ai vari uffici; b) la divisione delle funzioni dirigenziali e di quelle degli organi di indirizzo politico-amministrativo, dove quest'ultimi non potranno intromettersi; c) il trattamento economico, anche per gli incarichi di uffici di livello generale, su base contrattuale dei dirigenti; d) riconduzione di tutti i dirigenti in un'unica qualifica, anche per quelli dell'ambito dell'amministrazione statale, anche se articolata nelle due fasce del ruolo unico.

Bisogna tener presente che le modifiche apportate alla materia del conferimento degli incarichi si pone in un contesto di grande impulso inerente alla riforma amministrativa che copre molti ambiti della dirigenza: il loro numero, la qualità e

quantità di compiti assegnati e la loro dislocazione e qualificazione all'interno dell'organizzazione.

Le norme individuano dei canoni e parametri di riferimento, oltre che una serie di limiti e vincoli, che condizionano la scelta del soggetto ai fini del conferimento di un incarico dirigenziale.

La formula del d.lgs. n. 29 del 1993, al co. 1 dell'art 19, stabiliva che si dovrà tener conto, al momento del conferimento dell'incarico, e nel caso del passaggio di un dirigente ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse, <<delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza>> ma anche <<della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare>>. Possiamo capire che al momento dell'affidamento degli incarichi si aveva una limitazione per quanto riguarda lo spazio discrezionale visto che venivano presi in considerazione due tipi di criteri: uno soggettivo, che riguardava l'esperienza, i requisiti attitudinali e le qualità professionali degli incaricati, e l'altro oggettivo, ovvero le caratteristiche più attinenti agli aspetti qualitativi dell'incarico da assegnare e dell'ufficio da coprire.

Precedentemente all'introduzione del d.p.r. n. 748 del 1972, che introdusse nell'ordinamento la dirigenza statale, non erano previsti modalità di attribuzione di funzioni ne requisiti specifici per quanto riguardava la direzione degli uffici dirigenziali.

La situazione non mutò nemmeno in maniera drastica successivamente all'introduzione del d.p.r. n. 748, in quanto, seppur si introdusse un apposito atto di proposizione all'ufficio, non erano presenti vincoli in ordine qualitativo che potessero limitare la scelta del soggetto a cui conferire l'incarico dirigenziale.



Il cambiamento avvenne nel 1993 con il d.lgs. n. 29, in cui il legislatore tentò di rendere più imparziale e trasparente la selezione dei dirigenti ai quali poi conferire l'incarico. Al tal fine si dovrà tener conto del giusto peso al criterio meritocratico mediante l'analisi dei diversi curriculum e dando importanza ai profili inerenti alla professionalità e all'attitudine del soggetto, inoltre si dà rilevanza al tipo di incarico da assegnare e in rapporto all'oggetto dello stesso.

Quanto appena affermato aveva valenza sia per gli incarichi a dirigenti interni, sia a quelli esterni.

Anche nella contrattazione collettiva si poteva trovare la disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, soprattutto per il primo contratto collettivo della dirigenza ministeriale, dove, all'art. 22, cc. 2 e 3, si stabiliva che le amministrazioni dovevano formare le modalità, i criteri, ai fini dell'affidamento, l'avvicendamento o la revoca degli incarichi dirigenziali in via preventiva. Inoltre veniva specificato che, in attesa della formulazione di tali criteri, le amministrazioni dovevano nel conferimento degli incarichi dirigenziali tener conto dell'esperienza acquisita e della professionalità ricoperte dai dirigenti già in servizio.<sup>51</sup>

Nella successiva riforma n. 80 del 1998 possiamo capire che i criteri di attribuzione degli incarichi sono rimasti sostanzialmente uguali rispetto al 1993, ciò che è innovativo è la durata temporanea di ogni singolo incarico: gli incarichi di direzione degli uffici sono conferiti a tempo determinato e per una durata non inferiore a due anni e non superiore a sette. Periodo minimo per assicurare il rispetto della rotazione degli incarichi, sia per poter valutare il suo operato.

---

<sup>51</sup> D'Alessio G., *gli incaricati di funzione dirigenziali*, in (a cura di), Carinci F., D'Antona M., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 758-759

Per parte della dottrina la norma, insieme ai commi 7 e 8, costituisce una forma di spoils system all'interno della dirigenza visto che scardina il principio della sostanziale inamovibilità degli incarichi in favore di una forma di mutevolezza o assegnazione degli incarichi e degli uffici dirigenziali. I dirigenti a cui conferire incarichi ad uffici generali sia a uffici non generali, vengono presi soprattutto dal ruolo unico<sup>52</sup>

Inoltre, in virtù dei citati principi di trasparenza, legalità e imparzialità, si ha la manifestazione esterna del procedimento valutativo utilizzato ai fini di un giudizio comparativo tra i candidati e la valutazione successiva di tale iter con la possibilità di sindacare la scelta dell'amministrazione se essa non fosse motivata, trasparente o contraria ai parametri fissati.<sup>53</sup>

### **2.3. La legge n. 145 del 2002**

L'art. 3 della l. n. 145 del 2002 ha modificato profondamente l'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001 (quest'ultimo provvedimento abrogò il d.lgs. n. 29 del 1993 senza modificare l'impianto del conferimento degli incarichi) con l'obiettivo primario di rendere il più flessibile la materia del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Questo forte intento da parte del legislatore lo si evince in modo chiaro dal nuovo comma introdotto dalla legge in commento, il co. 12-*bis* dell'art. 19, il quale stabilisce <<le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non

---

52 Oberdan F., *La riforma del pubblico impiego*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1998, pp. 43-44

53 Clarich M., D. Ilaria, *La riforma del pubblico impiego: commento ai d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, 18 novembre 1993, n. 470, 23 dicembre 1993, n. 546*, Rimini, Maggioli, 2000, p. 187.

derogabili dai contratti o accordi collettivi>><sup>54</sup>. Su questo argomento ci fu anche una circolare, emanata il 31 Luglio del 2002, cui trattava delle modalità di applicazione della legge sul riordino della dirigenza.

Nella nuova disciplina un ruolo essenziale viene ad essere assunto dal provvedimento di assunzione dell'incarico: a) viene definitivamente espressa la natura di provvedimento amministrativo e quindi distinto dal contratto accessivo<sup>55</sup>  
b) gli si dà il compito di indicare l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi che vengono dati ai dirigenti delineati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Quindi l'atto di conferimento dell'incarico ha natura provvedimento a seguito di un determinato procedimento amministrativo nel quale si manifestano le esigenze degli organi di indirizzo politico-amministrativo. In questo cambiamento, ovvero nella natura di provvedimento dopo la legge in commento, se ne deduce il carattere unilaterale della determinazione. Da ciò possiamo dedurre che la disciplina che si ricava è quella dei principi generali del procedimento amministrativo, con attenzione anche alle regole partecipative<sup>56</sup>.

### **2.3.1. Le principali novità**

---

54 Una simile formulazione era già stata adoperata dal legislatore in materia inerente al rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti della P.A.

55 Una precisazione arriva dalla relazione introduttiva al D.D.L.: <<si ovvia all'attuale situazione di confusione fra l'aspetto organizzativo-funzionale degli incarichi - la cui disciplina, afferendo ai modi di conferimento della titolarità degli organi e degli uffici pubblici, si vuole ora ricondurre ad un atto unilaterale del datore di lavoro - e quello concernente la disciplina del rapporto obbligatorio la cui regolazione resta, invece, affidata all'atto di natura privatistica. Per altro verso, si tende ad ancorare la discrezionalità relativa all'affidamento degli incarichi e alla definizione della loro durata ad un parametro di riferimento rappresentato dalla individuazione degli obiettivi e dei programmi per la cui attuazione si rende necessaria l'attribuzione di ciascuna funzione dirigenziale>>

56 Così anche la citata prima circolare del dipartimento della funzione pubblica.

L'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, il quale abrogò e sostituì il d.lgs. 29 del 1993, è quasi del tutto riscritta dalla mano del legislatore nel 2002. Le novità più rilevanti possano essere sintetizzate in queste indicazioni.

1-al momento del conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale, dopo la novella in commento, si dovrà tener conto, in virtù delle caratteristiche e natura degli obiettivi assegnati, delle capacità e attitudini del singolo incaricato, valutando inoltre i diversi risultati da egli conseguiti inerenti agli obiettivi determinati della direttiva annuale e negli atti di indirizzo che il Ministero ha emanato.

Quindi, in definitiva, viene eliminato il criterio precedente sulla rotazione degli incarichi, il quale fu introdotto per migliorare le conoscenze e le esperienze dei singoli dirigenti e quindi migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, e per questo accolto positivamente dalla giurisprudenza. Importante è anche l'introduzione del comma 4-*bis* all'art. 19 nel quale si deve tener conto delle condizioni di pari opportunità presenti nell'art. 7 del d.lgs. 165 del 2001. Interessante è che la norma sulla inapplicabilità dell'art. 2103 del codice civile<sup>57</sup>, che la norma in commento ha mantenuto, era stata eliminata dal disegno originario del governo, ma il Parlamento manifestò la volontà di mantenere tale divieto.

Si può osservare che le modifiche normative sono in ottica soggettiva, tener conto delle capacità del singolo rapportandole agli obiettivi che il vertice politico va ad indicare. Il legislatore del 2002 dimostrò una preferenza verso le caratteristiche

---

<sup>57</sup> Si osserva che comunque per la Pretura di Catania, il 12 Novembre del 1998, si applicava l'ultima parte dell'articolo 2103 nella parte in cui si stabiliva il divieto di trasferimento se non per ragioni tecniche, organizzative e produttive.

soggettive rispetto a quelle oggettive, quali le peculiarità e la natura degli obiettivi.

Importante è anche un cambio lessicale dell'art. 19: l'espressione <<programmi da realizzare>> viene sostituita con <<obiettivi prefissati>>. Se tale elemento lo accompagniamo alla previsione dell'eliminazione della rotazione degli incarichi si capisce che il legislatore ha voluto incentrare la propria modifica a favore di una professionalità <<contestualizzata>> e a sfavore di una professionalità più aperta e meno specializzata.

2- importanti novità risiedono nella definizione dell'oggetto e degli obiettivi da conseguire guardando i programmi e piani che vengono sviluppati durante il rapporto dall'organo di vertice.

3-il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale viene conferita mediante D.P.C.M. su proposta del Ministro competente, mentre gli altri incarichi dei dirigenti di base vengono conferiti dal dirigente dell'ufficio dirigenziale generale ai dirigenti assegnati al suo ufficio.

Il tema del conferimento degli incarichi era molto acceso tra giurisprudenza e dottrina. Ciò in quanto parte della manualistica, travisando alcuni istituti in nome dell'efficientismo, ha favorito un'applicazione molto liberista delle norme a svantaggio della dirigenza che era inadeguata ai principi di efficacia e efficienza, provocando anche delle applicazioni piuttosto ardite dei principi detti, quale, per esempio, rotazione di incarichi atti a degradare dal ruolo e a svuotare delle funzioni<sup>58</sup>. Invece altra parte della giurisprudenza, davanti a decisioni che

<sup>58</sup> Oliveri L., *Il sistema degli incarichi dirigenziali e delle revoche alla luce delle interpretazioni del giudice del lavoro*, in [www.giust.it](http://www.giust.it). Un esempio delle tesi meno garantiste per la dirigenza è in Tribunale di Cosenza, Sez. II civ., ordinanza 25-2-2002, secondo il quale <<la scelta operata dalla P.A. Nel conferimento di incarichi dirigenziali, intesa quale effettiva rispondenza dell'opzione alle finalità ed all'interesse pubblico perseguiti, è sottratta al controllo

accentuavano i profili di discrezionalità nella scelta dei dirigenti, hanno limitato e procedimentalizzato il potere di scelta basandosi su tre punti: a) il rispetto delle regole procedurali; b) le amministrazioni dovranno stabilire preventivamente dei criteri e principi rispetto alle singole determinazioni sugli incarichi, richiamando e precisando quelli indicati dalla legge; c) l'obbligo della motivazione con la specificazione dei contenuti indispensabili.<sup>59</sup>

Gli incarichi possono essere conferiti anche ad esterni, ovvero oltre ai dirigenti che sono iscritti ai ruoli, ma comunque in un numero limitato previsto dalla legge; tutti gli incarichi, anche quelli apicali.

4- diversa, invece, è la normativa per quanto riguarda i dirigenti apicali, per il loro conferimento necessita del decreto del Presidente della Repubblica, con previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. Invece, in un separato atto emanato dall'organo di vertice politico interessato, Presidente del Consiglio o dei Ministri o Ministro competente, si individuerà l'oggetto, la durata e gli obiettivi di tali incarichi. Possiamo capire che il decreto del Presidente della Repubblica acquisisce solo valenza formale di nomina.

5- ulteriore novità risiede nella maggiore flessibilità inerente alla individuazione dei soggetti idonei a ricoprire gli incarichi dirigenziali generali. Tali ultimi

---

giurisdizionale, dato che non sembra ammissibile la sostituzione dell'autorità giudiziaria alla pubblica amministrazione nella valutazione ed individuazione delle misure e dei provvedimenti idonei alla realizzazione degli interessi pubblici affidati alla sua cura. In tale ipotesi, tenuto conto che nella legge manca una puntuale regolamentazione della procedura di selezione e sono generici i criteri ai quali la P.A. Deve informare l'esercizio del corrispondente potere, l'eventuale verifica giurisdizionale della legittimità dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale + limitata esclusivamente al rilievo dell'esistenza di una adeguata estrinsecazione delle ragioni determinanti la preposizione e della loro corrispondenza al catalogo predeterminato dalla legge>>, in [www.giust.it](http://www.giust.it)

59 D'Alessio G., *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Lav. nelle p.a.*, 2001, 1, p. 55.

incarichi possono essere affidati a dirigenti di seconda fascia dei ruoli fino al nuovo limite del 50% dei posti.

6- in ultimo la precisazione al comma 10 dell'art. 19 d.lgs. 165 del 2001 il quale stabilisce “I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.”. Si capisce che il ruolo dell'amministrazione non è più di natura attiva, ma sempre di più a funzioni di regolamentazione<sup>60</sup>.

7- altra novità è l'eliminazione del riferimento al criterio della rotazione degli incarichi, come già accennato. Tale criterio era stato oggetto di divisioni all'interno della dottrina, tra chi lo criticava aspramente in quanto era considerato un criterio sostanzialmente punitivo perché in grado di interrompere la carriera di un soggetto e non in grado di aumentare la professionalità dello stesso<sup>61</sup>; da altri invece difeso perché il dirigente è in grado di poter accedere a incarichi più interessanti visto che si incrementa la flessibilità<sup>62</sup>. Anche la giurisprudenza aveva pareri discordanti. Parte della giurisprudenza operava per bilanciare i criteri della rotazione e della mobilità con la valorizzazione di esperienze e competenze specifiche oltre che con quelle di continuità dell'azione amministrativa, invece il

---

60 Silvestro C., *Il riordino della dirigenza statale*, Napoli, Edizione giuridica Simone, 2003, pp. 79-84

61 Menghini L., *La disciplina degli incarichi dirigenziali*, in *LPA*, 2002, p. 1021

62 Carinci F., *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, titolo II, D.Lgs. n. 29/1993 (il modello <<universale>>)*, in *ADL*, 2001, p. 41

Consiglio di Stato aveva valutato positivamente il principio della rotazione perché coeso con la visione generalista e non specialistica del dirigente pubblico<sup>63 64</sup>.

### 2.3.2. Le critiche

La legge 145 è stata oggetto di aspre critiche sin dall'inizio del suo iter parlamentare proprio per la riconduzione al provvedimento della competenza nel definire oggetto, obiettivi e durata dello stesso incarico. Si intravede un ritorno all'aspetto pubblicistico della dirigenza, in controtendenza con la privatizzazione portata avanti sin dal 1993, e quindi la volontà di cancellare un datore di lavoro statale di stampo privatistico. Ma la scelta del legislatore del 2002 fu molto diversa.

Ciò lo si capisce prima di tutto dal conferimento dell'incarico visto che esso non potrà che avere la forma del provvedimento amministrativo in quanto, mediante l'atto di conferimento, si instaura il rapporto tra l'ufficio e il soggetto. Con tale atto il dipendente esercita funzioni pubbliche in virtù di quell'ufficio, agisce in nome e per conto di quella determinata amministrazione. Quindi, il potere di conferimento presenta gli stessi elementi del potere di organizzazione visto le medesime finalità di articolazione delle funzioni pubbliche. Se il potere di organizzazione è di natura

---

63 Cons. Stato, Sez. VI, 24 ottobre 2002, n. 5867 in *Foro amm. CDS*, 2002, 2574 (s.m.) secondo cui il criterio di rotazione sarebbe stato preordinato a consentire l'arricchimento del bagaglio culturale e professionale dei dirigenti, a promuovere lo scambio culturale e professionale ed a stimolare la loro capacità di iniziativa, evitando la promulgata permanenza di un medesimo soggetto nell'assolvimento degli stessi compiti; Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 1998, n. 1524, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1744 (s.m.); Cons. Stato, Sez. VI, 28 marzo 2003, n. 1642, in *Foro amm. CDS*, 2003, 1129 (s.m.); v. anche Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2002, n. 550, in *Foro amm. CDS*, 2002, 75 (s.m.)

64 Carinci F., Mainardi S., *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 151



pubblicistica allora lo sarà anche il potere di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Riconduzione a natura pubblicistica che si inserisce nel segno tracciato dalla Costituzione, ovvero i principi di legalità e certezza dati nell'articolo 97, 1° e 2° comma. Tali principi riservano alla legge, e ad atti idonei ai controlli di legittimità e di legalità, in virtù che si ha il riconoscimento di poteri pubblici adatti per incidere su situazioni dei singoli autoritativamente sia perché tra i vari uffici dirigenziali si ha l'attribuzione di funzioni e potestà. Quindi se con il contratto privato si desse la possibilità di conferire gli incarichi dirigenziali si negozierebbe ciò che non lo è e si eliminerebbe un controllo pubblicistico.

Parte della dottrina criticava anche la scelta del legislatore del 1998 nella quale si rimetteva al contratto la definizione dell'oggetto dell'incarico dirigenziale e ciò perché l'oggetto dell'incarico non è altro che un registro delle diverse competenze, attività e poteri che il dirigente esercita.

Quindi, perché nel 1998 il legislatore ha scisso la definizione dell'oggetto dal conferimento dell'incarico? Altra critica mossa al legislatore del '98 è la scelta di rimettere gli obiettivi dell'incarico dirigenziale al contratto individuale, ciò si mal conciliava con la previsione, presente già dal 1993 all'art. 14 del d.lgs. n. 29, di direttive generali e atti di indirizzo che ogni Ministro è chiamato a svolgere ogni anno a Gennaio. Per evitare tale incoerenza commentatori hanno definito gli obiettivi dati nel contratto individuale come obiettivi generalissimi, ma senza impatto sul rapporto di lavoro dirigenziale.

Il legislatore nel d.lgs. 145 del 2002 ha ricondotto l'atto di conferimento al provvedimento anche se non ha rinunciato alla definizione degli obiettivi visto

che nemmeno un provvedimento potrà essere in grado di definire gli obiettivi cui il dirigente dovrà perseguire. Più gli obiettivi saranno di durata medio-lunga più essi saranno generici e non rispondenti al mutamento delle esigenze.

Ulteriore modifica apportata dalla legge in commento è inerente alla durata dell'incarico dirigenziale. Nella legislazione del 1998 era prevista una durata minima di 2 anni, ciò per garantire l'esercizio sereno e per rendere una valutazione più forte, e una durata massima di 7 anni.

La norma in commento eliminò totalmente la durata minima e modificò la durata massima degli incarichi a 3 anni per gli incarichi dirigenziali generali e invece a 5 anni per gli incarichi dirigenziali di base. Nel 1998 fu inserita una durata minima al fine di evitare possibili abusi o discrezionalità politiche/clientelari.

Durata minima che comunque fu reintrodotta nel 2005 dalla legge n. 168 che, al suo art. 14 sexies, recita: All'articolo 19, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le parole: "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" sono sostituite dalle seguenti: "non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni". L'eliminazione di ogni indicazione inerente alla durata minima era finalizzata a creare una certa flessibilità nel campo dirigenziale per una gestione delle proprie risorse anche se fin da subito fu accusata di creare una <<precarizzazione>> della stessa dirigenza<sup>65</sup>

### **2.3.3. Il confronto con la legislazione passata**

---

65 D'Orta C., *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002*, in (a cura di) A. Zoppoli, *La dirigenza pubblica rivisitata*, Napoli, Jovene, 2004. pp. 100-115

Precedente alla riforma del 2002 il testo dell'art. 19, co. 1, del d.lgs. 165 del 2001, recitava <<Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse, si tiene conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza, applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile.>>.

Rispetto alla vecchia formulazione si è posto in comparazione i due testi. Una prima critica è inerente all'aspetto più “temporale” in quanto la precedente formulazione era rivolta al futuro, ovvero privilegiava una valutazione comprendente sia le attitudine e le capacità professionali del dirigente, ma anche la natura e la caratteristica dei programmi da realizzare; la nuova formulazione, invece, appare orientata al passato, in quanto conferisce un ruolo importante alle attitudini del funzionario valutate tenendo conto dei risultati che il soggetto abbia conseguito con riferimento ad obiettivi precedentemente fissati<sup>66</sup>. Una seconda critica è stata mossa in ragione del fatto che rispetto alla formulazione precedente, dopo la riforma del 2002, si dà più spazio agli elementi inerenti i criteri soggettivi mettendo in secondo piano quelli di natura oggettiva, ovvero privilegiare quelli che danno più discrezionalità nella scelta del dirigente<sup>67</sup>.

---

66 D'Alessio G. e Valensine B., *Incarichi di funzione dirigenziale*, in Carinci F. e Zoppoli L., (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, 1072

67 D'Alessio G., *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in LPA, 2002, p. 214

Tali tesi sono state criticate da un'altra parte della dottrina dove si espone il fatto che tra la vecchia e la nuova formulazione dell'art. 19 c'è continuità. Infatti, nella nuova formulazione, si ha una precisazione per quanto riguarda l'oggettivazione della valutazione delle capacità soggettive<sup>68</sup>. Vanno valutati alla luce dei risultati conseguiti in attuazione degli obiettivi e degli indirizzi ministeriali, e non più con riguardo a generici risultati conseguiti negli incarichi precedenti. Quindi la norma sembra più precisa nella parte in cui cerca di oggettivizzare la valutazione delle capacità soggettive<sup>69</sup>.

#### **2.4. La riforma dell'art. 19 da parte della legge n. 150 del 2009**

Come già detto per il conferimento degli incarichi dirigenziali bisogna guardare l'art. 19 comma 1 d.lgs. 165 del 2001. I criteri ivi previsti, per molti, sono generici e quindi lasciano molta discrezione al titolare del potere di nomina nella scelta del dirigente. Si potrebbe dire che tra i soggetti in questione si instaura un quasi rapporto fiduciario, questo perché per revocare l'incarico i criteri di revoca sono oggettivi.

Ciò era stato pensato in prospettiva di binomio tra l'autonomia e la responsabilità visto che il dirigente poteva operare senza intromissioni esterne.

Così non è stato e a tal riguardo è stato affermato che «l'incardimento del dirigente nella funzione, attraverso il contratto, genera perplessità circa la garanzia dell'imparzialità». Infatti, «poiché la controparte del dirigente non può che

---

68 D'Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *GDA*, 2002, p. 1159

69 Carinci F., Mainardi S., *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 150

essere il politico, è logico che dalla relazione di scambio tra i due, dirigente e politico, non possono che derivare contaminazioni del rapporto dirigenziale, tali da allontanare il rapporto stesso dai binari dell'imparzialità, per attrarlo, forzatamente, verso le esigenze di "parte", dettate dalla politica>>. E <<senza contare la contraddizione di voler mantenere distante politica e amministrazione e di farne poi due parti di un contratto, personificandole nel politico e nell'alto dirigente>><sup>70</sup>.

Obiettivo di tale riforma degli incarichi dirigenziali, che si evince già nella legge delega, è quello di garantire l'efficienza. Quindi, le correzioni legislative sono state collegate a criteri quantitativi, nella convinzione che la spersonalizzazione dei processi, quali la scelta del dirigente, sia per garantire la qualità.

Già dall'art. 6, co. 2, lettera m, l. n. 15 del 2009, si capisce questa finalità: <<rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica>>.

La volontà è quella di porre a comando dell'amministrazione un soggetto qualificato, con caratteristiche tecnico professionali adatte a quel ruolo guardando la sua carriera passata e con l'obiettivo di ridurre la discrezionalità della nomina.

La normativa in esame disciplina gli incarichi dirigenziali all'art. 6 comma 2 dello stesso, il quale prescrive:

-lettera h) ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle

---

<sup>70</sup> Rusciano M., *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *D.P.*, 2008, p. 83.

giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico, secondo i sistemi di valutazione adottati dall'amministrazione, e ridefinire, altresì, la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi. Il principio della conservazione dell'incarico in virtù di esiti positivi è l'essenza stessa della meritocrazia.

Bisogna riconoscere le competenze manageriali e professionali e il merito basato sulle performance effettivamente ottenute dal dirigente affinché si possa avere un'amministrazione efficiente poiché bisogna dare potere alle persone meritevoli per avere organizzazioni di successo<sup>71</sup>.

-lettera i)ridefinire e ampliare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le competenze e la struttura del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con particolare riferimento alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi.

-lettera n) semplificare la disciplina della mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni al fine di renderne più ampia

---

<sup>71</sup> Marchegiani S., N. Mancini, *Il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi ai dirigenti ai dirigenti di ruolo: spunti di riflessioni dopo la recente riforma*, in *Azienditalia-Il personale*, 2010, 3.

l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo ai fini del conferimento degli incarichi.

Tali previsioni sono molto generiche. Molti hanno criticato la mancata approvazione della proposta che articolava la dirigenza in un ruolo unico in dirigenza fiduciaria e quella professionale; ovvero, la prima con compiti di collegamento tra politica e amministrazione, e per questo soggetti a *spoils system*, invece quella professionale svolge compiti di natura operativa con regime a tempo determinato e possibilità di revoca ex regole di diritto comune inerente ai contratti.

Importante è la selezione pubblica della dirigenza e ciò in ragione sia della Costituzione all'art. 97, ma anche nella necessità che i vertici burocratici siano garanti del buon andamento e imparzialità. Quest'ultima è stata un'ulteriore critica al provvedimento: la mancata selezione dei soggetti con professionalità tale da poter tendere al ruolo dirigenziale.

La modifica apportata dalla legislazione in commento comporta che ai fini dell'affidamento dell'incarico sarà necessario che si adoperi una comparazione tra le competenze professionali-organizzative del soggetto incaricato e la complessità della struttura che lo stesso soggetto dovrà dirigere, una comparazione tra le doti professionali dello stesso e gli obiettivi che l'amministrazione intende conseguire, e, in ultimo, si dovrà tener conto delle precedente valutazione conseguita dal conferito emanata dalla precedente amministrazione.

Il confronto tra il soggetto preposto all'incarico e l'obiettivo preposto dall'amministrazione trova nella riforma in commento la sua più alta espressione

visto che si dovrà rapportare la complessità del compito cui si dovrà assegnare alle capacità professionali del soggetto cui si vuol dare la direzione.

Non basta più, ai fini del conferimento dell'incarico, le qualità c.d. oggettive, ovvero quelle inerenti alle capacità professionali e alle attitudini rapportate all'oggetto dell'incarico, ma, dopo tale novella, sarà necessario la dimostrazione delle capacità direzionali che il soggetto dovrà attestare in sede di valutazione ai fini del conferimento dell'incarico dirigenziale. Per tale motivo, ai fini dell'individuazione dell'incarico, assume un ruolo centrale la valutazione del soggetto.

In virtù di ciò l'amministrazione dovrà rendere conoscibili la tipologia e il numero di posti di funzione che si renderanno liberi nella dotazione organica, i criteri di scelta che saranno adottati per la scelta, prendere la disponibilità degli interessati e, per ultimo, iniziare la loro valutazione, il tutto anche mediante pubblicazione di un avviso apposito presso il sito istituzionale.

Da quanto appena detto possiamo affermare che l'affidamento degli incarichi di direzione si baserà essenzialmente su tre punti cardine: il primo, con a base la trasparenza, è la conoscibilità della tipologia e del numero dei posti che si vuole affidare da parte dei dirigenti interessati; acquisizione della disponibilità da parte degli interessati; valutazione in ottica comparatistica dei soggetti che hanno manifestato la propria disponibilità all'incarico.

Da parte della giurisprudenza nelle varie sentenze è sempre emerso un aspetto di mediazione, che si ritrova nella motivazione, tra l'interesse pubblico, la trasparenza, il buon andamento e, dall'altro, l'aspetto fiduciario del rapporto dirigenziale.



Dalla normativa in commento si assiste al superamento della contrattazione collettiva ad opera della legge e quindi del suo primato in coerenza con quanto affermato dalla Cassazione.

Il conferimento dell'incarico è per legge assimilato a una procedura di comparazione dove devono essere indicati i criteri da utilizzarsi per la valutazione finale degli aspiranti dirigenti. Non una discrezionalità più totale nella scelta, ma nemmeno una procedura concorsuale tout court. Tale iter troverà la sua conclusione nelle motivazioni dell'atto di conferimento.

Quindi, una procedimentalizzazione del conferimento dell'incarico basata essenzialmente sulla massima trasparenza.

In ragione di tutto ciò si capisce che l'espressione massima di tale iter ai fini del conferimento dell'incarico dirigenziale troverà il suo culmine con la motivazione del conferimento del compito a quel determinato dirigente.<sup>72</sup>

Tale procedimentalizzazione del conferimento dell'incarico è, come possiamo capire, molto oneroso da un punto di vista processuale ma anche procedimentale. Da questo ultimo punto di vista necessiterebbe di un preventivo interpellato obbligatorio per quanto attiene all'identificazione del novero dei soggetti tra i quali effettuare la comparazione, infatti nell'opera di comparazione si svolgeranno delle attività strumentali e prodromici per quanto attiene alle attività valutative. Comportano la fissazione dei criteri di misurazione delle esperienze professionali e delle competenze dei dirigenti che manifestano il loro interessamento, nonché il riconoscimento dei requisiti di professionalità di coloro che aspirano all'incarico

---

<sup>72</sup> Glinianski S.,  *riforma brunetta: il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali tra la fiduciarietà del rapporto e il rispetto di un giusto procedimento "negoziale"*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), p. 2.

individuati a seconda della difficoltà della struttura interessata e degli obiettivi da realizzare.

Anche se da una lettura complessiva della riforma emerge la volontà del legislatore di voler preferire i risultati conseguiti in incarichi precedenti, relazionati agli obiettivi che gli erano stati affidati, l'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001 non opera una sequenza di maggior importanza dei criteri di affidamento.

Quindi la norma da una serie di criteri che le amministrazioni dovranno tenere conto, ma la relativa “pesatura” toccherà alle stesse che conferiscono l'incarico con il relativo punteggio che vorranno assegnare a ognuno di esso.

Il legislatore con tale riforma ha puntualizzato che l'obbligo di trasparenza riguarda i criteri di scelta da utilizzare ma anche la tipologia e il numero di incarichi da conferire, ma, ovviamente, se l'amministrazione dovesse operare tale pesatura in modo errato, o quantomeno il maniera discriminatoria o illogica, la stessa potrebbe essere portata davanti al giudice del lavoro e vedere la propria scelta decaduta.

Quindi da ciò possiamo capire i cambiamenti rispetto al passato per quanto riguarda specialmente l'attività di gestione riguardante il conferimento degli incarichi, soprattutto per quanto riguarda i soggetti interessati al numero degli incarichi da conferire<sup>73</sup>.

Ora, la legge del 15/2009 non si preoccupa dell'aspetto temporale anche se per garantire al dirigente efficienza nel proprio dovere e indipendenza gestionale sarebbe stato opportuno che ci fosse stato un ancoraggio ai principi costituzionali dell'aspetto cronologico.

---

<sup>73</sup> Apicella E. A., *Conferme e novità in tema di conferimento di incarichi dirigenziali dopo la << riforma brunetta >>*, in *Foro amm. CDS*, fasc. 6, 2010, pag. 1327.

Per questi motivi sarebbe stato auspicabile la possibilità di distinguere la dirigenza operativa da quella di collegamento con i vertici politici, distinte in virtù che la seconda è soggetta alla temporaneità dell'incarico, a contrario del dirigente che è soggetto alla disciplina del codice civile. In tal modo si sarebbe dato concretizzazione alle proposte della dottrina, la quale è sempre stata diffidente rispetto alla temporaneità degli incarichi perché convinta che ciò potesse pregiudicare l'azione amministrativa e l'autonomia della dirigenza.

Importante nel conferimento degli incarichi dirigenziali è anche la trasparenza e la pubblicità degli stessi. Tali principi sono importanti anche per quanto riguarda gli istituti del mutamento e della revoca dell'incarico dirigenziale.

È pacifico l'applicazione delle norme del codice civile riguardanti il rispetto della buona fede e gli obblighi di correttezza cui valgono per tutte le parti del rapporto. Criteri che devono essere presenti anche per la valutazione visto che a ciò è subordinato il destino dell'incarico. Tali criteri devono applicarsi anche per gli incarichi esterni nonché ai dirigenti non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione. All'art. 6, co 2., lett. I, l. n. 15 del 2009, prevede che il comitato dei garanti abbia il compito di <<verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi;>> a ciò si aggiunga anche che lo stesso articolo, in tema di conferimento degli incarichi, stabilisce la necessità che il soggetto cui voglia ricoprire un determinato incarico abbia esperienze lavorative presso altre amministrazioni o anche all'estero.

Da ciò si evince la volontà del legislatore di immettere nella classe dirigente una conoscenza manageriale e di garantire servizi a dei livelli di standard europei<sup>74</sup>.

## **2.5. continuità dell'azione amministrativa e fiduciarità degli incarichi. I limiti allo spoils system**

L'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001 stabilisce che gli incarichi dirigenziali “cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo”. Tale formulazione fu introdotta nel 2002 dalla l. n. 145 del 2002 cui modificò la previsione precedente, molto più semplice, in cui si stabiliva un'implicita conferma degli incarichi apicali sino alla scadenza temporale naturale se non revocati o modificati in quel momento.

Il sistema di spoils system automatico che quindi è espressione esclusiva del rapporto di fiducia tra organo politico e dirigente è stato nel tempo variamente regolato da parte della Corte costituzionale.

Nelle valutazioni di compatibilità della legislazione regionale la Corte ha formato un principio di livello generale in cui distingue tra la dirigenza tecnica, il cui compito è quello di garantire un'efficiente e efficace esecuzione dell'azione amministrativa, e la dirigenza apicale, in cui il rapporto si basa sulla fiducia tra il soggetto e l'organo politico.

Esclusivamente per le seconde si possono considerare legittimi i sistemi nei quali si ha la decadenza automatica degli incarichi al momento in cui un nuovo organo politico viene ad insidiarsi, visto che questi hanno la possibilità di rinnovarlo in

---

<sup>74</sup> Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro pubblico commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15 e al decreto legislativo 27 Ottobre 2009, n.150*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 559-571

virtù che <<la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente.>><sup>75</sup>.

Fu così confermata la legittimità dell'art. 14, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, dove disponeva la decadenza automatica di tutti gli incarichi successivamente ai trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro, salvo il caso di una loro conferma. Infatti si afferma che <<emerge come gli uffici di diretta collaborazione svolgano un'attività strumentale rispetto a quella esercitata dal Ministro, collocandosi, conseguentemente, in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici. Detti uffici, infatti, sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti.>><sup>76</sup>.

Da ciò si può capire la distinzione che emerge tra uffici che si occupano solo di aspetti gestionali e invece uffici i quali svolgono un'attività direttamente collegata alle funzioni di indirizzo politico-amministrativo.

In tale contesto la separazione delle funzioni deve essere assicurata <<esclusivamente tra l'attività svolta dai Ministri, con il supporto degli uffici di diretta collaborazione, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la

---

75 Corte cost., 16 Giugno 2006, n. 233, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

76 Corte cost., 28 Ottobre 2010, n. 304, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

funzione di amministrazione attiva>> e quindi <<scindere l'attività di chi svolge funzioni “apicali” da quella espletata dal personale addetto allo stesso ufficio>><sup>77</sup>. Quindi, se la Corte non ha dichiarato la illegittimità delle norme inerenti alla decadenza automatica degli incarichi dirigenziali apicali in ragione della base fiduciaria tra il dirigente e l'organo politico, così non è stato per le altre forme di decadenza dovute allo spoils system riguardante gli altri casi, in quanto si dovrà garantire la stabilità inerente al rapporto di “servizio”, ovvero il rapporto di lavoro che quello di ufficio riguardante lo svolgimento delle funzioni dirigenziali, in quanto, per quest'ultima ipotesi, <<deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione>><sup>78</sup>.

Questo perché l'azione amministrativa è vincolata all'imparzialità, ovvero al servizio esclusivo della nazione, sicché una norma cui dovesse far decadere automaticamente gli incarichi dirigenziali al rinnovo del vertice politico si scontrerebbe contro i principi di efficienza e efficacia dell'imparzialità appunto. Tale meccanismo rileva per tutti i dirigenti non apicali in quanto, per le loro funzioni, non rilevano le questioni attinenti all'aspetto fiduciario con il vertice politico, giacché se fosse previsto anche per loro una decadenza automatica essa sarebbe in contrasto con la Costituzione, più precisamente sarebbe in contrasto con la continuità dell'azione amministrativa, ovvero l'art. 97, visto che si toglie il

---

<sup>77</sup> Corte cost., *ibidem*.

<sup>78</sup> Corte cost., 23 Marzo 2007, n. 103, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

dirigente dal giusto procedimento destituendolo a prescindere da una valutazione oggettiva della stessa.

Si sottolinea anche l'illegittimità per quanto riguarda lo spoils system riferito agli incarichi conferiti a soggetti esterni che non sono dirigenti pubblici (art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165/2001), ovvero gli incarichi di livello dirigenziale generale, ma anche di livello dirigenziale non generale, conferiti a dirigenti pubblici esterni (art. 5-bis, d.lgs. n. 165/2001).

La Corte costituzionale ha soprattutto dichiarato l'illegittimità di molte norme presenti nelle leggi regionali le quali prevedevano la cessazione automatica dell'incarico di direttore generale delle varie ASL. Ciò è dovuto al ruolo degli stessi, i quali non si possono considerare dei dirigenti apicali e in quanto tali la nomina non avviene per ragioni fiduciarie<sup>79</sup>.

Oltre al ruolo di direttore generale, lo spoils system non si può applicare in via automatica, sempre secondo la Corte costituzionale, anche ad altri ruoli dirigenziali, quali il direttore sanitario e di direttore amministrativo, in quanto «La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, non implica che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché, una volta «instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria,

---

<sup>79</sup> Lanotte M., *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 82-85

costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica. [...] La valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non àncora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni "interne" a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un vulnus ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa»<sup>80</sup>.

## **2.6. Il conferimento degli incarichi nella riforma Madia: la legge n. 124/2015**

Nell'art. 11 della legge 124 del 2015 si ricavano quattro considerazioni: la prima che vengono riprese idee già sviluppate nel passato e poi cancellate, quale il ruolo unico che trovò attuazione tra il 1998 e il 2002 (vedi sopra); la seconda nella quale si riprendono idee passate ma che non trovarono concretizzazione, quale la nascita della Commissione ai fini di garanzia nell'ambito del conferimento dell'incarico; terzo, la conferma di valori già inseriti nella legislazione, quale la procedimentalizzazione delle modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali; quarto, e ultimo, l'immissione di principi nuovi, come il potenziamento della discrezionalità politica nella scelta su chi affidare incarichi dirigenziali apicali.

Importante ai fini del conferimento degli incarichi è il ruolo delle Commissioni. Per la dirigenza statale è istituita una Commissione presso il dipartimento della

---

<sup>80</sup> Corte cost., 22 Luglio 2011, n. 228, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)



funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui componenti dovranno essere selezionati in modo tale da garantire l'assenza di conflitti di interesse, presenza dei requisiti di onorabilità, terzietà e indipendenza oltre che operare in totale autonomia di valutazione. Le procedure per la selezione seguiranno secondo dei requisiti di merito oltre che delle incompatibilità con le cariche sindacali e quelle politiche. Il soggetto che effettuerà la nomina è demandato al decreto delegato secondo il legislatore. Molto importanti sono i compiti delle Commissioni, soprattutto: a) l'attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti per quanto riguarda i dirigenti statali di cui all'art. 22, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; b) preselezione per gli incarichi di vertice; c) constatazione dei criteri di riferimento degli incarichi dirigenziale; d) conferimento o revoca degli incarichi attraverso la verifica del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione.

Ciascuna delle Commissioni dovrà stabilire requisiti e criteri generali per ciascun incarico, in virtù dei quali ogni amministrazione a sua volta dovrà stabilire i requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto delle risorse umane e strumentali, oltre che delle responsabilità organizzative che costituiranno l'oggetto dell'incarico dirigenziale.

Ogni amministrazione dovrà provvedere, mediante la pubblicazione in congruo anticipo presso la banca dati tenuta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, della diffusione dei posti dirigenziale che si renderanno vacanti. A tal punto l'iter comparativo avverrà tra coloro che avranno presentato la propria candidatura rispondendo all'avviso pubblico.

La Commissione provvederà a una preselezione per quanto riguarda il numero dei candidati predeterminati in possesso dei requisiti richiesti inerenti agli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale e gli uffici di vertice. Per tutti gli altri incarichi la Commissione accerterà la presenza dei requisiti e criteri predeterminati solo successivamente all'incarico. Conferimento dell'incarico che dovrà sempre rispettare il principio dell'equilibrio di genere<sup>81</sup>.

Un aspetto molto importante della riforma anche se non abbiamo una definizione precisa per quanto riguarda il rapporto esistente tra la commissione competente e l'amministrazione conferente, per lo meno guardando i criteri della legge delega.

Assume rilevanza al fine di individuare in concreto il dirigente da incaricare, i precedenti incarichi e le relative valutazioni, le attitudini e le competenze dell'aspirante, le esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, nel settore privato o <<presso altre pubbliche amministrazioni>>, le specifiche competenze organizzative possedute.

Inoltre alla lett. O, si indica, fra i principi che dovranno disciplinare la fase transitoria, che la <<disciplina del conferimento degli incarichi prevedendo obbligatoriamente un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita>>: ciò evidenzia un problema, ovvero il tentativo di trovare una soluzione, un punto di equilibrio, tra una rotazione continua dei soggetti, e l'esigenza di non disperdere eccessivamente le professionalità e le esperienze che lo stesso dirigente ha acquisito nel corso del proprio incarico<sup>82</sup>.

---

81 Purcaro A., Gravallesse I., *La riforma della dirigenza pubblica con particolare riguardo alla dirigenza locale: riflessioni a margine della legge delega 124/2015*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

82 Viscomi A., *La riforma dell'amministrazione del Governo Renzi. Note brevi per una lettura del ddl 1577*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2014, p. 478.

Tale criterio, che conta la maturazione di esperienza presso altre amministrazioni ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali, dimostra la volontà di incentivare la mobilità orizzontale tra dirigenti, in linea con la riforma, in quanto si richiede <<semplificazione e ampliamento delle ipotesi di mobilità tra amministrazioni pubbliche nonché tra le amministrazioni pubbliche e il settore privato>>.

La norma non si pronuncia per quanto riguarda il soggetto adibito a conferire l'incarico, nomina che oggi viene effettuata con DPCM, su proposta del ministro competente, per gli incarichi dirigenziali generali, con DPR per gli incarichi di vertice e, in ultimo, con con provvedimento del dirigente generale per quanto riguarda gli altri incarichi<sup>83</sup>.

Per quanto attiene alla nomina, la legge delega non chiarisce il soggetto cui dovrà conferire l'incarico. Per gli incarichi inerenti ad uffici di livello dirigenziale generale e per quelli di vertice la norma in commento prevede che sarà il soggetto nominante a scegliere il soggetto, successivamente a una preselezione formata dalla Commissione.

La riforma in esame comporta la creazione di una buona interscambiabilità nelle funzioni assegnante ai dirigenti accompagnata dall'eliminazione della distinzione in due fasce della dirigenza, favorendo una mobilità verticale in ciascun ruolo, ma si favorisce anche la <<permeabilità>> orizzontale tra i ruoli. Tale esigenza, giusta, di ricambio non deve però scontrarsi con l'esigenza di conferire incarichi di elevata responsabilità e grande rilievo al personale appartenente all'alta dirigenza.

---

83 Purcaro A., Gravallese I., *La riforma della dirigenza pubblica*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

Criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che sono stati criticati dalla Corte dei conti in quanto “La nuova disciplina proposta assegna, infatti, un peso prevalente alla pluralità delle esperienze e alla diversificazione della carriera, rispetto alla valutazione di una sperimentata professionalità specifica, criterio non preso in considerazione tra quelli previsti per il conferimento della titolarità di un ufficio.

Le competenze tecniche rischiano dunque di restare patrimonio esclusivo del personale non dirigente privo di sbocchi di carriera. Ad avviso della Corte andrebbe, pertanto, meglio delineato il criterio dell’interscambiabilità dei titolari degli uffici e le modalità per la selezione delle professionalità migliori, che rappresentano gli obiettivi della riforma”<sup>84</sup>.

Quindi non si dovrà portare a una situazione la quale comporti di ignorare o trascurare le differenze che sono presenti in ordine alla quantità e qualità dell'esperienza acquisita dei vari dirigenti in sede di affidamento degli incarichi<sup>85</sup>.

Inoltre bisognerà eludere una eccessiva burocratizzazione dei metodi di conferimento degli incarichi dirigenziali, evitando però quei comportamenti opportunistici, evidenziati pure dalla giurisprudenza, anche penale, dovuti a una discrezionalità eccessiva da parte della singola amministrazione.

Per tali ragioni, si spera che l'enunciato <<criteri generali>> possa rendere la relazione tra la Commissione e l'amministrazione più facile, e ciò sia in fase preventiva che successiva.

---

84 C. conti, rapporto coordinamento finanza pubblica 2015, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

85 D'Alessio G., la nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in *lav. Pubbl. amm.*, 2014, p. 256

Comunque la riforma è stata criticata ancora dalla Corte dei conti proprio per tali aspetti, in quanto la stessa nel 2014 <<sottolineava la necessità di garantire un contemperamento fra l'esigenza di assicurare la flessibilità dei modelli organizzativi e la salvaguardia di un'effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici, nel quadro del modello prescelto fin dal decreto legislativo n. 29 nel 1993, basato sulla separazione tra indirizzo politico e attività gestionale. La riforma proposta non sembra garantire questo punto di equilibrio, in quanto aumenta i margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi; una discrezionalità solo in parte temperata dalla previsione di requisiti legati alla particolare complessità degli uffici e al grado di responsabilità che i dirigenti sono chiamati ad assumere. L'abolizione della distinzione in fasce, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza dal rapporto di lavoro, costituiscono un insieme di elementi che potrebbero sacrificare l'autonomia dei dirigenti. Senza entrare nel merito di una scelta esclusivamente politica, osserva la Corte come i criteri direttivi della riforma delineano un modello ordinamentale che privilegia, per il conferimento della titolarità di uffici anche di piccole dimensioni, non già il possesso di competenze specifiche legate alla conoscenza della complessa normativa dei settori di intervento, quanto il possesso di competenze manageriali che, come l'esperienza ha dimostrato, risultano di limitata applicabilità nell'ordinamento amministrativo>><sup>86</sup>.

---

86 Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (as 1577), 2014, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

### **2.6.1. L'incidenza della riforma costituzionale nella dirigenza**

Ci si pone anche il problema di compatibilità di tali disposizioni con la normativa inerente all'autonomia organizzativa e normativa degli enti locali e delle regioni, con le direttive nuove che riguardano gli incarichi dirigenziali presso tutte le amministrazioni. Questo perché la materia in commento riguarda sia il rapporto di lavoro, ma anche l'organizzazione degli uffici. Materia, quest'ultima, sottratta alla contrattazione collettiva dall'art. 40, co. 1, del d.lgs. 165 del 2001.

Disciplina della dirigenza che presenta profili di delicatezza per quanto riguarda il riparto di potestà tra Stato e regioni dopo la riforma del titolo V del 2001 sulla materia del lavoro pubblico, visto che si posiziona tra <<organizzazione>> e <<ordinamento civile>>.

Le modifiche alla dirigenza è inserita in un contesto di riforme che investe anche la Costituzione.

Il ddl 1429 modifica l'art. 117 alla lettera g, cui viene aggiunta alla competenza esclusiva dello Stato «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale»<sup>87</sup>.

Inoltre, sempre nel ddl n. 1429, viene introdotta una “clausola di supremazia”, <<Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. >><sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Art. 26, co. 2, ddl 1429, in [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>88</sup> Relazione disegno di legge 1429, p. 12, [www.senato.it](http://www.senato.it)

Non si può non tenere conto anche del fatto che il ddl 1429 modifica in modo sostanziale l'art. 117 della Costituzione e quindi bisogna rapportare tali modifiche al nuovo impianto della dirigenza dato dalla l. 124 del 2015. Pare evidente che la formula «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale» non sarà possibile interpretarla in modo tale da ricondurre anche gli aspetti organizzativi comprendenti nelle c.d. Macro-organizzazione degli enti diversi dalle amministrazioni nazionali o dello Stato alla competenza legislativa statale.

Nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione le novità sono molte, a partire da quella che potremmo chiamare la “clausola di supremazia” come detto, ma anche la scomparsa delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni e l'ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Sempre nel nuovo art. 117 permane di competenza esclusiva statale la materia della disciplina giuridica del lavoro, quindi distinta rispetto all'organizzazione e dell'ordinamento che invece permane allo Stato solo per gli enti pubblici nazionali e per quel che riguarda lo Stato. Non si potrà invocare la c.d. clausola di supremazia al fine di dare una disciplina uguale per quanto riguarda gli aspetti strutturali, e ciò perché sarebbe in contrasto con i principi garantiti del decentramento e dell'autonomia. Però per quanto riguarda le regole per l'attribuzione di incarichi di maggior rilevanza, ovvero per quegli incarichi che rientrano nella c.d. Macro-organizzazione, non preclude una disciplina statale omogenea, anche in virtù di alcuni arresti da parte della Corte Costituzionale. Proprio questa via sembra aver preso la legge n. 124, in quanto pone l'istituzione di un ruolo unico anche per gli enti locali e le regioni, con una disciplina simile

per quanto riguarda il conferimento degli incarichi, oltre che la possibilità di interscambio tra i dirigenti nei i ruoli.

Da ciò possiamo capire che l'aspetto inerente il rapporto di lavoro e quello che comprende il lato organizzativo sono collegati tra loro in modo tale che risulta complicato definire precisamente i relativi campi di applicazione. La clausola di supremazia si potrà invocare per quanto riguarda gli aspetti inerenti al rapporto di lavoro, su tutto il territorio nazionale, senza dover assimilare i profili riguardanti il dato organizzativo in quelli riguardanti la regolamentazione del rapporto di lavoro<sup>89</sup>

### **2.6.2. La valutazione e il dirigente senza incarico**

La valutazione nel corso degli anni non ha assunto quell'importanza, nonostante gli interventi normativi nel corso del tempo, tale da poter incidere sulla carriera dirigenziale e per il conferimento di successivi e nuovi incarichi ai dirigenti, determinando un plusvalore o una *deminutio* della capacità professionale della dirigenza. Ciò è dovuto essenzialmente a difetti e limiti per quanto riguarda il quadro regolativo, ma anche a causa di ritardi sul piano applicativo.

Nella legge 124 del 2015, all'art. 17, co. 1, lett. r, si prevede lo <<sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singolo dipendente>>, ciò nell'ottica di valorizzare un elemento che è stato tralasciato o comunque non valorizzato: la verifica dei risultati conseguiti dal personale quale <<gruppo di lavoro>> (in linea con le

<sup>89</sup> Boscato A., *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. pubbl. amm*, 2014, p. 233.



esperienze aziendali), e non di quelli realizzati dal dirigente e dal dipendente pubblico considerato individualmente.

Sarebbe opportuno che, nei futuri decreti delegati, fossero presenti delle riduzioni riguardanti gli adempimenti formali e delle connesse scadenze, accompagnate da una maggiore trasparenza e responsabilità in capo al soggetto politico ed ai valutatori nei procedimenti decisionali di competenza, tenendo conto delle diverse caratteristiche e tipologie delle amministrazioni.

Importante è il fatto che una carenza nell'esercizio della funzione di indirizzo si ripercuote negativamente su tutto il sistema. Si possono avere ricadute negative sulla fase di gestione e di valutazione in caso di programmazione in ritardo o in termini generici.

Nella riforma è prevista una <<riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio>>, utile sarebbe l'introduzione di principi tesi a rendere effettivo e cogente il momento di programmazione e pianificazione, il quale innesca il procedimento di valutazione. A tal fine si dovrebbe collegare l'erogazione delle risorse e il momento di pianificazione/programmazione.

Quindi, in mancanza di un meccanismo di verifica dei risultati e quando gli atti di indirizzo o direttive siano carenti o assenti, si dovrebbe impedire l'avvio del nuovo ciclo di gestione. Si dovrebbe prevedere delle attività di pianificazione e di programmazione delle attività amministrative all'interno del testo normativo al fine di garantirne l'effettivo svolgimento.

Inoltre sarebbe opportuno una maggiore indipendenza per quanto riguarda gli organismi di valutazione esistenti nelle amministrazioni, infatti essi vengono nominati e rispondono direttamente dal soggetto politico.

Importante è il potenziamento delle strutture che accompagnano le amministrazioni nella fase di attuazione delle riforme, senno non troveranno attuazione nella realtà concreta ma rimarranno solo sulla carta. Cambiamento che non potrà avvenire con la sola scrittura delle norme, le amministrazioni hanno bisogno di un forte accompagnamento per radicare modelli e cultura della valutazione.<sup>90</sup>

Il dirigente che rimane privo di incarico viene inserito in disponibilità nel collocamento con erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione.

Viene prevista la decadenza dal ruolo unico del dirigente in disponibilità a seguito di una valutazione negativa (originariamente era stato previsto la decadenza automatica a seguito del collocamento in disponibilità anche in assenza di valutazione negativa), anche se non si danno indicazioni sulla durata massima del periodo in disponibilità.

Il dirigente che viene collocato in disponibilità gli è riconosciuta l'aspettativa senza assegni per assumere incarichi presso altre amministrazioni ovvero in società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità per l'intera durata dell'incarico.

Vi è la possibilità per il dirigente, prestando il proprio consenso, di poter svolgere attività di supporto presso altre pubbliche amministrazioni, o in enti privi di scopo

---

<sup>90</sup> D'Alessio G., *la nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit

di lucro, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive. In ultimo è stata aggiunta la possibilità per il dirigente collocato in disponibilità di poter formulare una richiesta ai fini di poter essere ricollocato in qualità di funzionario nei ruoli della pubblica amministrazione e in deroga all'art. 2103 del codice civile.<sup>91</sup>

### **2.6.3. Le Commissioni**

Come possiamo capire le funzioni e il ruolo delle commissioni è molto impegnativo, questo perché le stesse hanno compiti primari per quanto riguarda l'utilizzazione delle risorse dirigenziali da parte delle pubbliche amministrazioni, e non si riducono, quindi, a semplici compiti di consultazione.

Hanno un'incombenza forte per quanto riguarda le pratiche inerenti al conferimento degli incarichi visto che la possibilità di fare gli interpellati a chiunque nei ruoli unici farà in modo che ci sarà una grandissima quantità di candidature generando una grande mole di lavoro, provocando allo stesso tempo questioni inerenti alla struttura di tali organi. Possiamo capire la necessità di garantire alle commissioni una dotazione organica e strumentale idonea a operare con efficienza e efficacia, proprio in virtù della dimensione e della varietà dei compiti da espletare.

Proprio in ragione di tali compiti possiamo avanzare l'ipotesi di un possibile ampliamento. Il d.l. n. 90 del 2014, all'art. 19, co. 9, ha demandato le funzioni dell'ANAC al dipartimento della funzione pubblica, ovvero compiti inerenti al

---

<sup>91</sup> Boscati A., *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, cit.

coordinamento, sovrintendenza dell'esercizio indipendente delle funzioni di valutazioni, garanzia della trasparenza dei sistemi di valutazione, assicurazione della comparabilità e visibilità degli indici di andamento gestionale nonché compiti relativi all'indirizzo, già dati alla CIVIT dal d.lgs. n. 150 del 2009 all'art. 13.

Sempre al d.l. n. 90, ma questa volta comma 10, demanda, in base a una serie di principi e criteri direttivi, a un regolamento governativo il riordino di tali funzioni. In virtù di ciò si potrebbe delegare parte di tali compiti alla Commissione per la dirigenza, visto la connessione tra il conferimento degli incarichi ai dirigenti e il momento valutativo e ciò per l'art. 9 del provvedimento citato, in quanto «effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi», di rilevanza «dei precedenti incarichi e della relativa valutazione» nella selezione delle candidature, di «mancato raggiungimento degli obiettivi» quale condizione per la revoca degli incarichi.

Queste funzioni sono state esercitate da istituzioni indipendenti dalle autorità governative, appunto la CIVIT e poi l'ANAC, visto che incidono il rapporto fra politica e amministrazione. Quindi sarebbe opportuno che tali compiti venissero ereditati da un ufficio non governativo e autonomo, quale la Commissione.

Si potrebbe ipotizzare anche la costituzione di un'unica Commissione per tutte le dirigenze pubbliche in modo da evitare possibili problemi dovuto all'articolazione in tre Commissioni, soprattutto sarebbe più agevole la funzione della misurazione e valutazione della performance; si garantirebbe una omogeneità in ordine alla valutazione e nella definizione dei criteri; si avrebbe un risparmio sulla spesa, visto che non si avrebbe una moltiplicazione di strutture; in ultimo, si eviterebbe il

problema della collocazione istituzionale delle Commissioni per gli enti locali e per le regioni.

Non ci dovrebbero essere nemmeno problemi sull'ipotetica collocazione della Commissione unica presso il Dipartimento della funzione pubblica, anche se la nomina dovrebbe coinvolgere i poteri locali e regionali. Comunque l'opportunità della creazione di una Commissione unica va ponderata in ragione che genererebbe una scelta "accentratrice", oltre che, essendo una Commissione unica, generare attività molto onerose<sup>92</sup>.

#### **2.6.4. I cambiamenti nel conferimento degli incarichi nei servizi sanitari**

Per quanto riguarda il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo, sanitario e generale delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale, è dedicata una disciplina specifica nei binari dell'art 117 della Costituzione.

Per quanto attiene al ruolo di direttore amministrativo e sanitario assume importanza la dimensione regionale. Infatti sarà una Commissione composta da esperti in campo scientifico a dover formare degli elenchi di idonei a tale ruolo. Commissione che avrà gli strumenti per individuare i direttori sanitari, ma non quello del direttore amministrativo.

Tale commissione procederà mediante una selezione che avverrà per titoli di ordine scientifici, professionali e di carriera, e, infine, con un colloquio.

---

<sup>92</sup> D'Alessio G., *la nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit

Successivamente si formerà una lista dalla quale i direttori generali dovranno attingere per la nomina di direttori sanitari ed amministrativi.

Per quanto attiene al direttore generale, l'iter di individuazione del soggetto si articola in due fasi. La prima, che dovrà valutare il possesso da parte degli aspiranti <<di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale>> e a stilare l'elenco nazionale degli idonei da aggiornare con cadenza biennale, sarà gestita da una Commissione nazionale composta in modo paritetico da rappresentanti dello Stato e delle Regioni e avrà carattere abilitante alle funzioni. La seconda, invece, avrà il compito di individuare preliminarmente dei candidati mediante un colloquio e poi il conferimento dell'incarico, ciò si svolgerà in sede regionale<sup>93</sup>.

### **2.6.5. Responsabilità dirigenziale**

Secondo il d.lgs. 124 del 2015, co. 1, lett. m, la responsabilità dirigenziale viene distinta tra responsabilità disciplinare, responsabilità amministrativo-contabile e responsabilità dirigenziale, inoltre si sancisce una rivoluzione per quanto riguarda i rapporti tra esse. Si dispone una cristallizzazione dell'attuale formulazione dell'art. 21 d.lgs. 165 del 2001 in quanto c'è un esplicito richiamo a esso nella legge n. 124.

Invece ci dovrebbe essere una ridefinizione per quanto attiene all'art 21 del d.lgs. n. 165, per quanto attiene alla graduazione delle sanzioni e alle procedure di

---

<sup>93</sup> Viscomi A., *La riforma dell'amministrazione del Governo Renzi. Note brevi per una lettura del ddl 1577*, in cit.

accertamento, proprio in virtù della sproporzionalità e carenza delle ipotesi di responsabilità dirigenziale disciplinate nello stesso.

Dovrebbe escludersi dalla responsabilità dirigenziale l'ipotesi di cui all'art. 21, co. 1-*bis*, relativa alla colpevole violazione del dovere di vigilanza del dirigente sul rispetto da parte del personale assegnato ai propri uffici, per essere ricondotta a quella della responsabilità disciplinare.

Le fattispecie di responsabilità dirigenziale si dovrebbero integrare, aumentando il legame tra le ipotesi di responsabilità e il legame tra i criteri di valutazione. Quindi, oltre all'inosservanza delle direttive e al mancato raggiungimento degli obiettivi, si dovrà fare riferimento anche per la responsabilità dei <<comportamenti organizzativi>><sup>94</sup>.

## **6.6. Lo spoils system**

Il ruolo delle Commissioni, come si è visto, è quello di approvare i requisiti di professionalità e i criteri di selezione richiesti ai dirigenti, scelti dalle amministrazioni conferenti, ma basate sui criteri generali che sono stati deliberati proprio a monte delle Commissioni stesse. Proprio per questo scopo le Commissioni effettueranno una preselezione, successivamente alla raccolta dei curriculum, dei selezionati che possiedono i criteri richiesti.

Come possiamo capire le Commissioni non hanno nessuna funzione di selezione, nemmeno formeranno una graduatoria. Avranno il compito di formare un elenco di candidati che poi presenteranno a un organo di governo politico cui proseguirà

---

<sup>94</sup> D'Alessio G., la nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, cit.

ad assegnare gli incarichi ai soggetti prestabili dalla Commissione. Quindi il ruolo delle Commissioni sarà piuttosto marginale e invece avrà molta più discrezionalità la politica nella scelta della dirigenza<sup>95</sup>.

Dovrebbe essere aumentato il concetto di merit system attraverso un suo rilancio visto che non è mai entrato in piena funzione all'interno della amministrazioni pubbliche a causa dell'opposizione degli stessi dirigenti, dei sindacati e di una scarsa volontà politica. Merit system che fu introdotto attraverso le riforme di fine anni 90, le c.d. Leggi Bassanini, e aumentate di portata nel 2009 con il d.lgs. 150. Invece si è verificato che i soggetti che avrebbero dovuto dare attuazione a tali riforme non hanno in realtà realizzato quasi nulla per sviluppare il merit system, comportando che le amministrazioni, soprattutto quelle centrali, hanno portato avanti procedure indipendenti e svincolati dalla misurazione delle performance dei singoli dirigenti, comportando la distribuzione di incentivi a pioggia.

Nel 2014 la Corte dei conti, nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, evidenziò i problemi della dirigenza, affermando «Particolari criticità permangono nell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica amministrativa.

A fronte di una sostenuta dinamica retributiva non è mai entrato a regime un idoneo sistema di valutazione della capacità manageriale, presupposto per la corresponsione della cosiddetta retribuzione di risultato. La normativa sul reclutamento e sulla attribuzione degli incarichi, inoltre, non ha garantito il contemperamento delle necessarie esigenze di flessibilità

---

<sup>95</sup> Olivieri L., *Dirigenza pubblica: un ritorno allo spoils system?*, in *Guida al pubblico impiego*, 2014, n. 10, p. 20



organizzativa con la garanzia di un'effettiva autonomia gestionale dei dirigenti nei confronti degli organi politici.>><sup>96</sup>.

Fallimentari sono state anche le esperienze inerenti i sistemi di vigilanza e regolamentazione affidati ai dirigenti per quanto riguarda il personale di categoria, gli organi di governo e per gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) per quanto attiene la singola amministrazione, di livello centrale, alla Civit (diventata nel 2012 Autorità nazionale Anticorruzione e, nel 2014, affidati al Dipartimento della Funzione pubblica i compiti di valutazione e merito).

Si dovrebbe utilizzare il sistema che unisce sanzione e premialità alla performance individuale e organizzativa, attraverso la verifica della significatività e misurabilità degli obiettivi assegnati con la programmazione, accertata da organismi indipendenti di valutazione sia in fase preventiva che nel corso e a conclusione del periodo di riferimento, con la verifica tra gli obiettivi assegnanti e quelli conseguiti.

Inoltre la disciplina attuale indebolisce la responsabilità dei titolari degli organi di governo visto che viene affidata ai dirigenti nominati dalla politica l'esclusiva responsabilità della gestione, dove già beneficiano della c.d. esimente politica data nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, all'art. 1, co. 1-*ter*, dove si afferma <<Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.>>.

Nella riforma in commento si sarebbe dovuto emancipare la dirigenza dalla politica aumentandone l'autonomia gestionale oltre che aumentare e rendere

---

<sup>96</sup> Corte dei conti, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

effettiva la distinzione collaborativa fra politica e amministrazione, soprattutto riducendo il numero di dirigenti fiduciari.

La legge in commento non si sofferma sulle vere cause della mal amministrazione, non le corregge con innovazioni procedurali, tecnologiche e con corsi di formazione, nemmeno sottraendo la dirigenza all'influenza della politica, oltre che un cambio culturale della stessa dirigenza<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Panassidi G., *Riforma della P.A.: verso uno spoils system rafforzato?*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2015.

## CAPITOLO III

### LA PROSPETTIVA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE P.A. ATTRAVERSO IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE, I RAPPORTI TRA I SOGGETTI INTERNI E LE NOVITÀ DELLA LEGGE N. 124/2015

**PREMESSA:** 1. “Prima” e “seconda” privatizzazione; 2. Separazione tra politica e amministrazione; 3. Unilateralità dell'atto di conferimento dell'incarico; 4. I limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuire le funzioni dirigenziali; 5. Limiti alla revoca dell'incarico; 5. Nascita e soppressione del ruolo unico dei dirigenti dello Stato; 6.1. Ritorno del ruolo unico; 6. Accesso nella dirigenza dopo la riforma della legge n. 124/2015; 7. Le novità in tema di durata degli incarichi; 8. L'istituzione di una banca dati della dirigenza

#### 3.1. “Prima” e “seconda” privatizzazione

La privatizzazione del pubblico impiego iniziò nel 1992 dalla legge delega n. 421<sup>98</sup> che avrebbe interessato l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro.

Inizialmente si ebbe la c.d. prima privatizzazione, dove si tracciò un confine tra diritto privato e diritto pubblico: da un lato, abbiamo la regolamentazione dei rapporti di lavoro di diritto privato e disciplinata dai contratti individuali e

---

<sup>98</sup> Una riforma ventennale “vista e vissuta come una liberazione da quella autentica camicia di forza costituita, da un lato, da una organizzazione burocratica, formalista, impaniata in una defatigante procedura, a tutto scapito dell'efficienza e dell'effettività della sua azione; dall'altro, da una realtà occupazionale caratterizzata da una cronica carenza di direzione e di motivazione, da una sindacalizzazione corporativa, da una dipendenza politica”, v. F. Carinci, *Filosofia e tecnica di una riforma*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2010, 452.

collettivi; dall'altro l'organizzazione amministrativa permane per alcune materie regolata dalla legge o dai principi posti mediante atti normativi o amministrativi<sup>99</sup>. Privatizzazione che non fu priva di ostacoli come l'opposizione del Consiglio di stato, il quale affermò che i dipendenti pubblici sono caratterizzati da istituti, principi settoriali e esigenze basate sulla “diversità ontologica che distingue il lavoro privato dall'impiego pubblico” (Cons. St., Ad. Gen., 31 agosto 1992, n. 146)<sup>100</sup>. Invece si afferma il principio, supportato dalla Corte costituzionale, secondo cui <<Una diversificazione del regime del rapporto - con duplicazione della relativa fonte – non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, posto che per questi (dirigente o no) non vi è - come accade per i magistrati - una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad es., stabilità ed inamovibilità. Vero è invece che la scelta tra l'uno e l'altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore, da esercitarsi in vista della più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione.>><sup>101</sup>.

In tale contesto il confine che più si evidenzia tra regole privatistiche e pubblicistiche, e quindi di maggior diversificazione tra i due ambiti, è

---

99 Sulla legge delega n. 421 del 1992 e 29 del 1993 v. F. Carinci, *La cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego: l'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, I, 1993, I, 8; A. Garilli, *La “privatizzazione” del pubblico impiego: appunti per il legislatore*, in *Lav. Dir.*, 1992, 651; G. Ghezzi, *La legge delega per la riforma del pubblico impiego: prime osservazioni*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1992, I, 237.

100 Pozzi A., *Serve ancora una giurisdizione speciale del lavoro pubblico?*, 2008, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

101 Corte cost. 25 Luglio 1996, n. 313, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

sicuramente quello delle mansioni e delle progressioni di carriera<sup>102</sup>. Ciò in quanto la mobilità interna e la modifica delle mansioni del lavoratore oltre l'ambito convenuto sono collegati alla struttura datoriale in cui si inseriscono, visto che un datore privato non avrà vincoli strutturali e di compatibilità finanziaria.

Quindi la privatizzazione non significa una accettazione completa dell'ordinamento privatistico. Questo lo si può riscontrare anche direttamente nella riforma del 1993 n. 29, dove nella formulazione originaria all'art. 2, co. 2, si prevedeva che i rapporti da lavoro dei dipendenti pubblici fossero disciplinati dalle norme del codice civile "in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali" e ciò in virtù della specialità del rapporto, visto che tale specialità è collegata al perseguimento di un interesse generale da parte del datore di lavoro e quindi richiedendo una regolamentazione derogatoria rispetto al codice civile<sup>103</sup>.

Dal 1993 il vincolo di scopo permea tutta l'attività del legislatore incidendo nel campo organizzativo e nella gestione del personale<sup>104</sup>. Lo possiamo vedere da vari aspetti: dai richiami, in virtù dell'articolo 97 della Costituzione, effettuati nei decreti delegati e nelle leggi delega al contenimento della spesa pubblica e razionalizzazione del costo del lavoro, dentro i vincoli di finanza pubblica; agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità; la trasparenza e imparzialità

---

102 Cfr. Campanella P., *Mansioni, qualifiche, ius variandi nell'impiego pubblico privatizzato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1996, I, 460; Brollo M., *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 83

103 Galantino L., *I lineamenti generali della riforma del pubblico impiego*, in Galantino L. (a cura di), *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Profili di diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1994, p. 11.

104 Cfr. Orsi Battaglini A., *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *dir. Lav. Rel. Ind.*, 1993, p. 468; Fiorillo L., *Potere di organizzazione*, Fiorillo L., (a cura di), *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, Milano, 2011, Giuffrè, III, p. 118.

dell'azione pubblica; al contenimento degli organici e un più razionale impiego delle risorse umane.

Quindi si ha la formazione di una specialità, dovuta all'adattamento delle regole e principi privatistici, che coinvolgerà più la disciplina dei singoli istituti<sup>105</sup> che la natura del rapporto<sup>106</sup>.

In tale contesto non venne estesa la disciplina dell'art. 2013 del codice civile al lavoro pubblico privatizzato in ragione dei limiti dell'art. 97 della Costituzione, delle leggi di spesa e delle dotazioni organiche<sup>107</sup>, privilegiando una regolamentazione speciale.

Nella regolamentazione delle mansioni privatizzate definite negli art. 56 e 57 del d.lgs. n. 29 del 1993, si possono ancora trovare espressioni tipiche pubblicistiche dovute, non tanto a rispetto dei principi del pubblico interesse e dei principi costituzionali, ma a causa di preconcetti autoritari. Emerge, quindi, una normativa fortemente diversa da quella presente nel codice civile<sup>108</sup>.

All'art. 56, co. 1, d.lgs. n. 29 del 1993, si prevede che “il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza”, quindi il dipendente pubblico continuerà ad essere mediato dall'inquadramento<sup>109</sup>.

---

105 Cfr. P. Campanella, *Mansioni, qualifiche, ius variandi nell'impiego pubblico "privatizzato"*, in *Riv. Giur. Lav.*, p. 463.

106 A sostegno di una specialità del rapporto di impiego, in ottica pubblicistica, v. Cons. stato, sez. IV, 18 gennaio 1995, n. 89, in *Foro amm.*, 1995, 50; Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 1995, n. 425, in *Riv. Amm.*, 1995, p. 621.

107 Alleva P., *Lo ius variandi, in il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal D.LGS. 29/1993 alla Finanziaria 1995 Tomo II Commentario*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 1532

108 Cfr. Napoli M., *Il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche. Lineamenti interpretativi del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni*, in *Jus*, 1995, 13.

109 Per la vicinanza con la precedente disciplina di stampo pubblicistico presente all'art. 31 del d.p.r. n. 3 del 1957, v. Fiorillo L., *Commento all'art. 56*, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L.(a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1999, p. 1392.

Comunque permane in capo alla pubblica amministrazione un potere di modifica dell'attività lavorativa del soggetto, e ciò essenzialmente per due ragioni: il primo è il potere di adibire il soggetto a mansioni peggiorative, e ciò in base all'art. 56, co. 2, d.lgs. n. 29 del 1993, il quale stabilisce “Il dipendente può essere adibito a svolgere compiti specifici non prevalenti della qualifica superiore, ovvero, occasionalmente e ove possibile con criteri di rotazione, compiti o mansioni immediatamente inferiori, se richiesto dal dirigente dell'unità organizzativa cui è addetto, senza che ciò comporti alcuna variazione del trattamento economico.”; dall'altro non c'è nessun richiamo alla nozione di equivalenza professionale quale limite allo *ius variandi* datoriale<sup>110</sup>.

L'art. 57 del d.lgs. n. 29 mantiene la linea giurisprudenziale pubblicistica inerente all'ambito delle mansioni superiori, ovvero l'inapplicabilità del principio di promozione automatica.

L'inerzia che caratterizza la materia dell'inquadramento e degli organici è una causa della mancata emancipazione totale dalle tradizionali logiche pubblicistiche. Si ha una classificazione del personale che si determina sulle qualifiche funzionali, nell'attesa di una riforma dove è rimessa alla contrattazione collettiva il sistema di inquadramento, e poi da quest'ultima rinviati alla seconda tornata contrattuale<sup>111</sup>; dall'altro lato si ha un'organizzazione amministrativa anche basata sui canoni dell'immobilismo degli organici, ovvero rigida e formalistica,

---

110 Cfr. Persiani M., *Prime osservazioni sulla disciplina del pubblico impiego*, in *Dir. Lav.*, 1993, I, p. 254.

111 Cfr. De Vittorio L., *I contratti di pubblico impiego '94-'97: una verifica critica della riforma*, in F. Carinci (diretto da), *Sanzioni disciplinari*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - I contratti collettivi di comparto*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 31

aggravata anche dalla riserva di legge in tema di organizzazione degli uffici pubblici derivante dall'art. 97 della Costituzione<sup>112</sup>.

Seppur vincolato rimane il rapporto di lavoro alla predeterminazione dei ruoli, delle qualifiche e delle mansioni<sup>113</sup>, oltre che una immutata interdipendenza tra inquadramenti e piante organiche.

Novità che riguardano soprattutto il tema della gestione dei rapporti di lavoro e dell'organizzazione degli uffici, e il superamento delle incertezze riscontrate con la prima riforma, avvengono con la c.d. “seconda privatizzazione”, avviata dalla legge delega n. 59 del 1997 e attuata dal d.lgs. n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998.

Principale importanza della riforma è il fatto di aver tracciato un confine tra la sfera del diritto pubblico e quello privato, in cui non c'è più una separazione tra organizzazione e lavoro ma l'attività di organizzazione viene divisa in due. Rimangono regolati dagli atti amministrativi, e quindi assoggettati alle regole pubblicistiche, i “principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive.” (art. 2, co. 1, d.lgs. n. 165/2001). Sono invece assunte con capacità e poteri del datore di lavoro la “determinazione per l'organizzazione degli uffici” e le “misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro” (art. 2, co. 1, d.lgs. n. 165/2001).

112 Basenghi F., *Organizzazione e disciplina degli uffici e delle dotazioni organiche*, in Carinci F., Zoppoli L., (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Torino, Utet, 2004, p. 246.

113 Cfr. Gragnoli E., *La “carriera” nel lavoro pubblico dopo il decreto n. 29 del 1993 e i primi contratti*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1996, I, p. 519.



Anche da parte della Corte costituzionale si ha l'avvallo di tale ridefinizione degli aspetti “pubblicistici” e “privatistici”, c'è la volontà di distinguere tra il rapporto di lavoro con i dipendenti e l'aspetto più organizzativo inerente la pubblica amministrazione, oltre che influire su una parte rimasta inalterata nel corso degli anni, ovvero il “quadro strutturale” della stessa pubblica amministrazione.

In questo modo si avrà che il potere politico, mediante la legge, potrà formare l'organizzazione amministrativa nel suo nucleo più importante, mentre l'aspetto del rapporto di lavoro sarà disciplinato all'interno della disciplina codicistica, ovvero per tutti quegli aspetti non strettamente inerenti all'azione amministrativa. Attraverso queste riforme si giunge a modificare il vecchio impianto regolatorio basato sullo statuto interamente pubblicistico del pubblico impiego, per un nuovo assetto delle fonti, visto che l'art. 97 della Costituzione non impone un'imposizione pubblica<sup>114</sup>.

Altra differenza sostanziale rispetto al passato è inerente alla sostituzione, in ambito organizzativo, della pianta organica, e la sostituzione con le dotazioni organiche, definita a seconda dei fabbisogni. Come detto la differenza è importante in quanto nella precedente organizzazione, attraverso la pianta organica, si aveva il collegamento tra i posti in una specifica amministrazione e la struttura organizzativa degli stessi uffici, quindi un modo molto statico; invece, con il modello della dotazione organica, si fa riferimento a numero delle unità complessive e la suddivisione secondo i livelli di inquadramento contrattual-collettivi<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup>Corte cost., 16 Ottobre 1997, n. 309, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>115</sup> Inerente alla necessità di indicare la suddivisione delle unità di personale anche con riferimento a posizioni economiche e profili professionali e sul grado di specificazione delle dotazioni organiche, v. M. Iozito, *Il passaggio dalla pianta organica alla dotazione organica complessiva nel lavoro pubblico*, in *lv. Pubbl. amm.*, 2009, p. 61

In tale modo non si avrà più l'immedesimazione tra l'ufficio e il dipendente, facendo venir meno l'incardinamento del soggetto con il relativo posto, rendendo la gestione interna del personale in servizio molto più flessibile, facendo venire meno quella correlazione che era alla base della stabilità nel pubblico impiego<sup>116</sup>.

Con la nuova disciplina si confermano sempre i vincoli pubblici inerenti alla definizione dell'organico, e quindi anche dei limiti di spesa.

Ora, essendo la gestione del personale più dinamica, ci sarà una più ottimale gestione del lavoro e degli uffici, nell'ambito della dotazione organica, da parte della dirigenza<sup>117</sup>.

Rispetto al passato assume centralità l'organizzazione del lavoro, rispetto invece all'organizzazione amministrativa degli uffici, imponendo l'adeguamento delle dotazioni organiche agli effettivi fabbisogni di personale e ritagliandosi un grande spazio di autonomia<sup>118</sup>.

### **3.2. Separazione tra politica e amministrazione**

La disciplina delle mansioni dirigenziale ha oggi un grande tasso di specialità. La normativa inerente al ruolo e alle funzioni dirigenziali si combina con un altro grande tema, ovvero la regolamentazione dei rapporti tra la politica e l'amministrazione e superando il modello gerarchico e centralizzato che

---

116 Basenghi F, *organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche*. Cit. p. 250.

117 Cfr. Garilli A., *Le controversie sui concorsi e sulla progressiva verticale: riparto di giurisdizione, discrezionalità amministrativa e poteri del giudice ordinario*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2003, p. 10.

118 M. Lanotte, *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, cit, pp. 12-20

comportava l'amministrazione pubblica di spettanza degli organi del Governo in virtù dell'espressione del potere esecutivo<sup>119</sup>.

Per molto tempo i dirigenti, titolari della direzione degli uffici secondo il d.p.r. n. 3 del 1957, sono rimasti privi di una sostanziale autonomia, seppur la stessa Corte costituzionale premeva per una riforma della normativa, incentrata sulla sottrazione dell'influenza del governo e in favore di un'azione amministrativa basata sui principi di buon andamento e imparzialità<sup>120</sup>.

Anche dopo la riforma attuata nel 1972 con il d.p.r. n. 748 non ci sono stati sostanziali cambiamenti in quanto, con tale normativa, invece di formare una nuova funzione, si configura più una nuova "carriera"<sup>121</sup>.

Sarà con la riforma del 1992 n. 421 che si avrà una separazione tra i compiti di direzione amministrativa e di controllo dai compiti di direzione politica. In tale contesto si avrà che l'organo di vertice amministrativo avrà i compiti di indirizzo e controllo, mentre la dirigenza avrà il ruolo di attuazione e gestione<sup>122</sup>.

Quindi si ha una relazione di direzione, non più una relazione basata sul concetto di gerarchia, basata sul perseguimento di obiettivi stabiliti a livello politico e poi attuati sul piano amministrativo-tecnico, oltre che alla distinzione delle funzioni e delle responsabilità<sup>123</sup>.

---

119 Cfr. Pastori G., Sgroi M., *Dirigenti pubblici*, in *Enc. Dir. Agg.*, Milano, 2001, p. 356.

120 Giannini M. S., *Parlamento e amministrazione*, in Cassese S. (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 233, dove si puntualizza il fatto che la Corte ha posto "per la prima volta in modo consapevole, nella nostra storia giuridica, il problema della separazione dell'amministrazione dal Governo e della tutela di essa contro l'azione del Governo quale organo politico"

121 Pastori G., Sgroi M., *Dirigenti pubblici*, in *Enc. Dir. Agg.*, Milano, 2001, p. 358.

122 Cfr. D'Orta C., *Politica e amministrazione*, in Carinci F., D'Antona M., (diretto da), *Il lavoro diretto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 391.

123 Sul principio di direzione cfr. Torchia L., *la responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000, p. 21

Si vuol superare il principio della tradizione burocratica per abbracciare un nuovo modello più manageriale ripreso dal modello privatistico. Tipico di ciò è il legame fiduciario nella ripartizione delle attribuzioni, tipico dell'impresa privata dove il legame tra l'imprenditore e il dirigente è un elemento fondamentale<sup>124</sup>.

Tutto ciò viene perseguito tramite lo statuto giuridico applicabile al rapporto di lavoro dirigenziale ma anche sul profilo funzionale inerente alla ripartizione dei poteri e delle responsabilità. In più ci sono stati degli orientamenti ostili alla riforma che hanno fatto sì che essa risultasse incerta su molti punti. Per esempio, la scelta, subito apparsa quale soluzione compromissoria tra le nuove spinte riformiste e il mantenimento dei vecchi assetti, di non privatizzare i dirigenti generali ed equiparati nella legge delega del 1992 n. 421<sup>125</sup>.

Fu sollevata anche questione di legittimità costituzionale per gli artt. 3 e 97 della Costituzione<sup>126</sup> a causa delle contraddizioni per la presenza di numerosi poteri di tipo pubblicistico nella competenza dei funzionari amministrativi ma, allo stesso tempo, la loro disciplina privatistica per quanto riguarda il rapporto di pubblico impiego. Privatizzazione della dirigenza minore trovò conferma nella stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 313 del 1996. Nella c.d. “seconda privatizzazione”, tra i suoi criteri direttivi, si fa estensione anche ai dirigenti

---

124 Per quanto riguarda il vincolo fiduciario tra gli organi politici e la dirigenza “il politico, nel progettare e decidere ha bisogno dell'ausilio del manager, il quale, però, a sua volta, ha bisogno di un apparato strumentale al raggiungimento degli obiettivi gestionali, che il politico deve garantirgli”, Rusciano M., *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità “di risultato” del dirigente pubblico*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1998, p. 397.

125 Zoppoli A., *La dirigenza nel pubblico impiego “privatizzato”*, in Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di) *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 61

126 Cfr. T.A.R. Lazio (ord.), sez. I, 23 gennaio 1996, n. 119, in *Foro it.*, 1996, III, 232.

generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche del regime privatistico del rapporto di lavoro<sup>127</sup>.

Passaggio alle regole privatistiche che si è scontrata con numerose resistenze<sup>128</sup> e la Corte costituzionale ha dovuto ripuntualizzare che è nella discrezionalità del legislatore tra la scelta del regime pubblicistico e quello privatistico ai fini di una più efficiente attività e organizzazione della pubblica amministrazione, sempre nel rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità<sup>129</sup>. Pur “privatizzati” i dirigenti continuano ad essere preposti alla direzione degli uffici e ad esercitare pubbliche funzioni.

Nella distinzione tra politica e amministrazione la legge ha il compito di definire i compiti del dirigente, sia nel profilo organizzativo, ovvero gestione finanziaria, tecnica e amministrative di organizzazione delle risorse strumentali, di controllo e umane, sia sul piano amministrativo, inerente all'attuazione di atti e provvedimenti amministrativi, con specificazione riguardante le funzioni delle due fasce della dirigenza statale<sup>130 131</sup>

### **3.3. Unilateralità dell'atto di conferimento dell'incarico**

---

127 Sulla privatizzazione della dirigenza generale cfr. Carinci F., *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi n. 396/1997 ed 80/1998*, in Carinci F., D'Orta C. (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Milano, Giuffrè, 1998, XVII.

128 Per esempio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, co 4, lett. A, l. n. 59/1997 e degli artt. 15, co. 2, 19, 21, 23 e 24, co 2, d.lgs. n. 297/1993, nel testo modificato dai dd.lgss. nn. 80 e 387/1998, in materia di *status* dei dirigenti generali, sollevata da T.A.R. Lazio (ord.), sez. I, 19 Luglio 2000, n. 6060, in *TAR*, 2001, I, p. 3697.

129 Corte cost. 30 Gennaio 2002, n. 11, dove si stabilì “l'estensione della privatizzazione anche ai dirigenti generali rientra nella rilevata discrezionalità del legislatore in materia, il cui ambito consente di escludere che dalla non irragionevolezza di una disciplina originariamente differenziata automaticamente discenda l'ingiustificatezza dell'eventuale successiva assimilazione.”, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

130 Cfr. Boscati A., *Il dirigente dello stato*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 178.

131 Lanotte M., *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 32-37.

Il conferimento dell'incarico dirigenziale rappresenta il punto di raccordo tra l'aspetto privatistico e quello pubblicistico<sup>132</sup>, ovvero tra l'aspetto contrattuale, relativo all'identificazione delle funzioni e dei compiti del dirigente, e la pianificazione amministrativa, cioè la titolarità di un ruolo pubblico.

Ciò comporta un rapporto potenzialmente discordante e si riflette sugli interventi continui, ma non decisivi, del legislatore. La doppia natura dell'atto di conferimento era già presente nel 1993 all'art. 19 del d.lgs. n. 29 il quale rimetteva a un decreto ministeriale l'attribuzione dell'incarico dirigenziale.

Nel 1998, a seguito della c.d. “seconda privatizzazione” è stato rimesso all'aspetto contrattuale la definizione di tutti gli aspetti inerenti all'oggetto, il compenso economico, durata dell'incarico e gli obiettivi, il tutto, quindi, è confluito nella disciplina privatistica. Parte della dottrina ha manifestato i propri dubbi in merito alla presenza di un accordo contrattuale accanto a un atto di conferimento.<sup>133</sup>

A parere maggioritario l'atto contrattuale è la base, il presupposto, ai fini del conferimento dell'incarico, come affermato anche dalla Corte dei Conti, secondo cui le intese contrattuali “non possono che essere presupposti del provvedimento di conferimento dell'incarico”<sup>134</sup>.

---

132 G. D'Alessio, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in Carinci F., D'Antona M. (commentario dir. da). *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 778.

133 Cfr. Carinci F., *La dirigenza nelle amministrazioni dello stato ex capo II, titolo II, d.lgs. n. 29/1993 (il modello <<universale>>)*, in *ADL*, 2001, p. 38, che ravvisa “un ibrido tra privato e pubblico, tale da riuscire di difficile interpretazione e qualificazione, fino a costituire un autentico *punctum dolens*”.

134 C. conti, sezione controllo, 3 Giugno 1999, n. 39, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, I, 918.

Conferimento dell'incarico cui era condizione per il conferimento dell'ufficio al dirigente e condizione ai fini di esercizio delle funzioni dirigenziali<sup>135</sup>.

Rimane comunque sottratto alla libera disponibilità delle parti il riconoscimento delle competenze e dei poteri al fine dell'attribuzione dell'incarico visto che tale sua funzione è connessa in modo perenne alle funzioni pubbliche derivanti dal suo compito<sup>136</sup>.

Qui si ha quindi una differenza rispetto all'ambito privato dove invece le funzioni dirigenziali vengono deliberate mediate negoziazione. Invece le attribuzioni possono essere conferite mediante contratto solo per le ipotesi nella quali gli incarichi sono di studio, ricerca o consulenza quindi senza ufficio dirigenziale<sup>137</sup>.

Nel 2002, per opera della l. 145 del 2002, si è avuta la modifica dell'art. 19 che oggi recita al comma 2°: “ Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo.

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

---

135 Tribunale di Roma, 14 Dicembre 2000, in *giustizia civile*, 2001, I, 2524, nel quale si afferma che, anche in mancanza dell'atto amministrativo di conferimento, si ha l'efficacia immediata dell'accordo contrattuale.

136 Cfr. inerente alla vecchia formulazione dell'art. 19, co. 2, d.lgs. n. 29/1993, L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000, dove si puntualizza come “una volta identificata la struttura di cui si affida la titolarità a un dirigente, i compiti e i poteri di cui questi dispone troveranno uno specifico ambito di applicazione, la loro determinazione e il loro contenuto non è materia disponibile contrattualmente, in quanto già conformata con disposizione legislativa”

137 Sulla necessità di definire, anche per tali incarichi, l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata e il corrispondente trattamento economico v. Corte dei conti, sez. contr., 13 dicembre 2000, n. 110, in *Foro amm.*, 2001, 760; Corte dei conti, sez. contr., 18 luglio 2000, n. 74, in *Cons. Stato*, 2000, II, 1974.

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 essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni.

La durata dell'incarico può essere inferiore a tre anni se coincide con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato. 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.”

Come si evince anche dalla circolare della Presidenza del Consiglio<sup>138</sup>, quindi da una interpretazione ministeriale, la nuova formulazione dell'art. 19 è sembrata la determinazione del legislatore di pubblicizzazione degli accordi di conferimento degli incarichi dirigenziali, anche se tale provvedimento riprende schemi già presi nel periodo antecedente alla novella<sup>139</sup>.

Invece la giurisprudenza è concorde nell'identificare l'atto di conferimento dell'incarico nella sfera privatistica<sup>140</sup>, confermando tale orientamento anche dal d.lgs. n. 165 del 2001 cui all'art. 63 comma 2° afferma che le controversie

---

138 Cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica, 31 Luglio 2002, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

139 Per un commento critico alle modifiche introdotte dalla l. n. 145/2002, cfr. Caruso B., *La storia interna della riforma del pubblico impiego: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2001, p. 991.

140 Cass. S.U. 27 giugno 2003, n. 10288, in *Giust. Civ. Mass.*, 2003, 6; Cass. 20 marzo 2004, n. 5659, in [www.foro.it](http://www.foro.it), 2005, I, p. 1530, con nota di D'Auria G., *Aggiornamenti sulle dirigenze pubbliche: la dirigenza statale*, annotata anche da A. Boscato, *Atto di conferimento dell'incarico dirigenziale: la Cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2004, p. 170.



vengono devolute al giudice ordinario visto che la riforma dell'art. 19 non ha modificato l'attribuzione delle funzioni dirigenziali di stampo privatistico.

La Cassazione evidenzia che all'art. 19, co. 2, d.lgs. 165/2001 “Si osserva, inoltre, che l'art. 19 (nuovo testo) adopera la locuzione "provvedimento", intendendo sicuramente riferirsi all'esercizio di un potere, ma non aggiunge il predicato "amministrativo" e quindi gli atti di gestione del rapporto “deve considerarsi presupposta la natura privatistica del potere e la sua inerenza ai rapporti di lavoro”<sup>141</sup>.

Comunque, estranea al problema della natura consensualistica o unilaterale dell'atto di conferimento, è la problematica inerente all'aspetto del provvedimento. L'unilateralità delle funzioni dirigenziali non comporta automaticamente l'esercizio di poteri autoritativi di stampo pubblicistico, mentre la “contrattualizzazione” dell'incarico è indice della riconduzione della materia ai principi privatistici. Non è contraria alla riforma, né attribuisce natura pubblicistica all'atto di conferimento, se l'organo di vertice stabilisce l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da perseguire. Tale volontà di rimettere tali aspetti alla determinazione unilaterale dell'organo di governo, è stata una scelta del legislatore.

Quindi, nel rapporto di lavoro dirigenziale non potrà trovare applicazione la contrattualità delle mansioni, che caratterizza il rapporto pubblico impiegatizio, oltre che quello privato. Quindi si ha da un lato che oggetto e obiettivi dell'incarico sono rimessi alla definizione unilaterale dell'amministrazione,

---

141 Cass. S.U. 9 Febbraio 2009, n. 3054, [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it)

dall'altro il contenuto della prestazione lavorativa non può che corrispondere alle competenze, attività e poteri all'ufficio cui è preposto.

Comunque permangono aspetti di natura pubblicistica per quanto riguarda il potere di conferimento dell'incarico, e questo in virtù del fatto che l'attribuzione delle funzioni è vincolata al rispetto di limiti sostanziali e procedurali i quali limitano tale discrezione, tanto che si attribuisce a un vestito privatistico solo esteriore, la sostanza di diritto pubblico<sup>142</sup>; inoltre la definizione dell'oggetto dell'incarico è sottratto alle parti, sia perchè determina la preposizione del dirigente alla direzione di un ufficio pubblico<sup>143</sup>.

#### **3.4. I limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuire delle funzioni dirigenziali**

La libera scelta del conferimento dell'incarico dirigenziale da parte dell'amministrazione si innesta in un quadro di convergenza tra la dirigenza e l'organo di vertice.

Effettivamente proprio per il ruolo dirigenziale di attuazione delle direttive, piani o programmi, non si può non capire l'importanza dell'elemento della fiduciarità tra l'organo di vertice e la dirigenza<sup>144</sup>.

Tale aspetto però non potrà essere l'unico criterio di selezione del dirigente visto che la fiducia, da sola, non potrà misurare le capacità del soggetto, ma si dovrà

---

142 D'Orta C., *L'organizzazione delle p.a. Dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. P.A.*, 2011, p. 444.

143 Lanotte M., *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, cit., pp. 41-46

144 Cfr., il tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2000, n. 4233, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, sez., III, 26 maggio 1999, n. 1578, in *TAR*, 1999, i, 2344; Trib. Potenza (ord.), 29 dicembre 1999, in *giust. Civ.*, 2000, 919

selezionare anche in virtù della competenza e della professionalità, all'interno di una valutazione attuata mediante giudizi oggettivi. Il legislatore allora ha cercato di trovare un equilibrio appunto tra l'elemento della fiduciarità e la professionalità dell'incarico per evitare preferenze basate esclusivamente sul carattere clientelare o politico.

Ciò ha portato all'approvazione di norme che vincolano gli organi di vertice nella scelta del dirigente. Per le amministrazioni centrali, sin dall'origine, punti centrali per il conferimento degli incarichi era il profilo oggettivo e quello soggettivo, ovvero caratteristiche e natura dei programmi da realizzare e capacità e attitudini del singolo dirigente<sup>145</sup>.

Secondo le modifiche apportate alla legislazione dalla l. n. 145 del 2002, si è avuta una accentuazione del profilo soggettivo, visto che gli incarichi vengono conferiti in virtù delle attitudini e capacità del dirigente in relazione agli obiettivi prefissati e in considerazione dei risultati conseguiti<sup>146</sup>.

Ciò non ha modificato il criterio di base, ovvero il perseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, incentrato sulla correlazione tra obiettivi da perseguire e capacità professionali<sup>147</sup>.

Quindi la pubblica amministrazione non dovrà conferire l'incarico a chi, in astratto, abbia le caratteristiche idonee a quell'incarico, bensì in ragione alle

---

145 Sull'iniziale formulazione dell'art. 19, co. 1, n. 165/2001, che poneva sullo stesso piano i due profili, individuando, in tal modo un duplice criterio di valutazione, cfr. d'Alessio, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, 758, in Carinci F., D'Antona M., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche commentario Dal D. lgs. n. 29/1993 ai D. lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998*, Milano, Giuffrè, 2000,

146 Si sottolinea soprattutto la “particolare enfasi sull'elemento soggettivo costituito dal profilo professionale del dirigente”, D'Alessio G., Valenzise B., *Incarichi di funzioni dirigenziali*, 1071, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004.

147 Corpaci A., *riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della legge n. 145 del 2002*, in *Lav.p.a.*, 2002, n. 6, p. 863.

caratteristiche dell'ufficio da assegnare<sup>148</sup>. Invece, la contrattazione collettiva, sul piano formale, ha introdotto l'obbligo di motivazione, e ciò in ragione di un controllo di legittimità dei provvedimenti datoriali. Obbligo di motivazione che non è in contrasto con la natura privatistica dell'atto di conferimento e la possibilità di essere introdotta per via negoziale o legale.

Dopo un iniziale indirizzo giurisprudenziale negativo, si è avuto un indirizzo più garantista in ordine alla presenza di un obbligo di procedere a una selezione comparativa dei soggetti, una procedimentalizzazione del conferimento degli incarichi dedotto dai limiti interni inerenti al potere discrezionale dell'amministrazione.

Per una gestione trasparente e corretta del potere, da fare nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento oltre che secondo i principi generali di buona fede e correttezza, necessita una esternazione delle ragioni a giustificazione delle scelte fatte ai fini di garanzia della correttezza e trasparenza della gestione del potere<sup>149</sup>.

Trovano attuazione nell'art. 19, d.lgs. n. 165 del 2001 i principi ispiratori della riforma del 2009, ovvero quelli di pubblicità e di trasparenza<sup>150</sup>.

148 Inerente alla valorizzazione della professionalità "specificata" del dirigente, ma in linea di discontinuità con l'originario disposto normativo, v. E. Ales, *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del nuovo quadro legale*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, p. 449, secondo il quale le modifiche apportate dalla l.n. 145/2002 hanno determinato "un sostanziale cambio di prospettiva", privilegiando una "professionalità contestualizzata" rispetto a una "professionalità aperta".

149 Cfr. Cass. 26 settembre 2001, n. 19630, che sottolinea che "la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego (o meglio la sua sottoposizione alle regole comuni del diritto del lavoro) non implica pure la privatizzazione dell'amministrazione che assume la veste di datore di lavoro", in [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it). Sulla "fidelizzazione" dei poteri privatistici della pubblica amministrazione, cui è richiesto di operare in vista dell'interesse generale e non di un interesse particolare, v. D'Orta, *L'organizzazione delle p.a. Dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, cit., in *Lav. Pubbl. amm.*, 412.

150 Sui criteri direttivi dell'art. 6, co. 1, lett. H, legge delega n. 15/2009, volti a "ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori", v. Boscati A., *Dirigenza*

Le novità principali da parte della riforma risiedono dove si considerano anche le competenze e l'esperienza conseguite dal soggetto nell'ambito di direzione, le valutazioni e i risultati conseguiti dal soggetto nell'amministrazione, la complessità della struttura interessata.

Secondo l'art. 19, co. 1-*bis* n. 165 del 2001, si rende necessario rendere conoscibili: l'acquisizione della disponibilità dei dirigenti, la pubblicità ai criteri di scelta, la tipologia e il numero dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica<sup>151</sup>, Il tutto mediante pubblicazione di un adeguato avviso sul sito istituzionale<sup>152</sup>.

### **3.5. Limiti alla revoca dell'incarico**

La revoca dell'incarico dirigenziale passa dall'art. 19, co. 1-*ter*, d.lgs. 165 del 2001, ovvero solo nel caso di accertata responsabilità dirigenziale. Viene così normativizzato un principio difeso dalla giurisprudenza costituzionale. La ricerca di un rinnovato equilibrio tra amministrazione e politica è testimoniata dall'eliminazione degli ultimi casi di cessazione automatica degli incarichi "esterni"<sup>153</sup>.

---

*pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2009, p. 33.

151 Sull'obbligo delle amministrazioni di rendere conoscibili il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili mediante apposito interpello, ai fini della valutazione comparativa dei dirigenti interessati, v. Corte conti, sez. contr., 25 giugno 2010, n. 14, in *giust. Civ.*, 2011, I, 2473. sugli obblighi di trasparenza e imparzialità e sulla possibilità dei dirigenti di "compiere le loro scelte coerenti con le proprie aspirazioni e professionalità", v. anche Corte conti, sez. contr., 21 ottobre 2010, n. 21, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

152 Lanotte M., *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, cit. pp. 153-157

153 Cfr. Pallini M., *Sulle tristi sorti del principio di distinzione tra politica e amministrazione nella disciplina della dirigenza pubblica*, in *La dirigenza*, in *Quad. dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 131.

La normativa non è molto precisa per quanto riguarda le ipotesi di revoca dell'incarico, visto che comprendono anche le ragioni organizzative di cui all'art. 1, co. 18, l.n. 148/2011 e non solo quelle di responsabilità dirigenziale, ma comunque, se pur ampliate le possibilità, vengono fatte salve le ragioni oggettive e soggettive.

Essenziale rimane anche l'obbligo di motivare le scelte effettuate in ragione dei principi di trasparenza, sindacabilità e aderire alle garanzie di natura procedimentale inerenti alla valutazione dei risultati e osservanza delle direttive<sup>154</sup>. In caso di revoca illegittima dell'incarico si avrà la riattivazione delle funzioni precedenti in virtù di una tutela risarcitoria.

Tal principio trova fonte anche nella stessa Corte costituzionale, la quale afferma che le garanzie in ordine al potere di esonero da parte dell'amministrazione di un dirigente è circoscritto da limiti e garanzie posti a garanzia di interessi collettivi e non nell'interesse del soggetto da rimuovere come invece accade nel settore privato, dove il licenziamento del datore di lavoro viene limitato ai fini di tutela del singolo dipendente<sup>155</sup>.

Per quanto riguarda le garanzie <<strumenti di tutela, che forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico,

---

154 Corte cost., 30 gennaio 2002, n. 11, cit., 293, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

155 Cfr. Corte cost., 24 ottobre 2008, n. 351, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2009, 115, con nota di Montini M., *Le "cose buone dal sapore antico", l'art. 97 della Cost. E la tutela del dirigente pubblico*, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, co. 1 e 2, l. reg. Lazio n. 8/2007, nella parte in cui autorizzava la Giunta regionale, nei confronti dei direttori generali delle Asl decaduti dalla carica per effetto di norme legislative regionali dichiarate illegittime, a deliberare in via alternativa la reintegrazione nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro, ovvero un'offerta di equo indennizzo e che prevedeva comunque il solo indennizzo qualora il rapporto di lavoro fosse stato interrotto di fatto per oltre sei mesi.

strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi>><sup>156</sup>.

Non solo il dirigente pubblico, per ragioni di indipendenza dal potere politico, gode di una stabilità del rapporto di lavoro maggiore rispetto a quella caratterizzante il lavoro privato, ma gode della tutela alla reintegrazione nel posto di lavoro<sup>157</sup>, estesa anche nel caso di revoca illegittima dell'incarico. Ciò in ragione del collegamento tra revoca dell'incarico e rapporto di lavoro fatto proprio dalla giurisprudenza della Suprema corte. In tali ipotesi, quindi, sarà dovuto a corrispondere le differenze retributive e a ripristinare l'incarico dirigenziale.

Problemi diversi sorgano nel caso in cui siano presenti ristrutturazioni organizzative che comportano soppressioni di uffici o accorpamenti, e quindi la revoca dell'incarico per motivi organizzativi.

In questi casi il giudice ordinario troverebbe un limite consistente alla stabilità organizzativa cioè nella modifica o soppressione dell'ufficio del dirigente, e quindi rimarrebbe solo la tutela risarcitoria da far valere. Ciò però non ha fermato la giurisprudenza che ha dato una formato una strada più garantista, in quanto <<insisto nel sistema che il provvedimento di macro organizzazione (non sottoposto ad annullamento) da un lato rimanga operativo in via generale, e, dall'altro essendo privato di effetti nei confronti del dipendente interessato, non valga a sorreggere l'atto di gestione consequenziale, comportando il pieno ripristino della situazione precedente>><sup>158</sup>.

---

156 Corte cost., 24 ottobre 2008, n. 351, cit., 155, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

157 V. Cass. 1 febbraio 2007, n. 2233, cit., 924; Cass. 20 febbraio 2007, cit., 1716. sul tema, v. Zoppoli A., *Licenziamento del dirigente pubblico e organizzazione dopo la sentenza della Consulta n. 351 del 2008*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2009, I, 111.

158 Cfr. Cass. S.U. 16 febbraio 2009, n. 3677, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, 308, con nota di A. Vallebona, *Revoca dell'incarico dirigenziale e illegittimità dell'atto amministrativo presupposto*, la quale specifica come “la situazione che si viene a creare non sembra dissimile

Inoltre, per quanto riguarda la tutela risarcitoria, si possono subire danni attinenti alla professionalità e alla personalità<sup>159</sup> nel caso di una revoca dell'incarico illegittima. Tali danni comunque vanno provati visto che ci deve essere conseguenti alla revoca illegittima, anche se è possibile utilizzare tutti i mezzi di prova a tali fini<sup>160</sup>.

### **3.6. Nascita e soppressione del ruolo unico dei dirigenti dello Stato**

La volontà di istituire il ruolo unico risale addirittura al 1975 con la legge n. 382 del 22 Luglio del 1975, in cui il Governo doveva unificare i ruoli dirigenziali delle tabelle allegate presenti D.P.R. n. 748 del 1972 ma ad eccezione dei ruoli dei dirigenziali del Ministro degli Esteri, Difesa, della Ragioneria generale, dell'Interno, dell'Istituto superiore di sanità e delle aziende autonome speciali.

Alla fine il ruolo unico in quell'occasione fu abbandonato ma riemerse nel 1992 con la legge n. 421 nella quale si delegava al Governo di definire dei criteri al fine dell'unicità del ruolo dirigenziale. A fronte di ciò viene istituita, dall'art. 23 del d.lgs. 29 del 1993, l'albo dei dirigenti in servizio nelle amministrazioni pubbliche presso la Presidenza del consiglio dei Ministri Dipartimento della funzione pubblica. L'obiettivo della unificazione del ruolo non la troviamo in

---

rispetto a quanto avviene nel settore privato, in relazione alle pronunce di reintegra nel posto di lavoro conseguenti a sentenze che ravvisino l'illegittimità del licenziamento e che intervengano a distanza di tempo: anche in questi casi la posizione lavorativa, il reparto, le funzioni precedentemente svolte possono non essere più, eppure non per questo si è mai ritenuto di negare la pronuncia di reintegra nel posto di lavoro, giacché una cosa è il tipo di provvedimento che il giudice può emettere, altra cosa è la sua idoneità ad essere eseguito in forma specifica”.

159 Cass. 21 marzo 2012, n. 4479, in *Giust. Civ. Mass.*, 2012, 371.

160 Lanotte M., *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, cit., pp. 153-157.



questa riforma, nel 1993 l'obiettivo era quello di garantire una conoscenza maggiore attraverso l'albo delle qualità professionali dei singoli dirigenti e del relativo numero di dirigenti. Quindi si trovò una via di mezzo in quanto non c'era la volontà di creare un sistema di gestione unitario ma la finalità era solo di conoscenza.

Ma l'art. 15 del d.lgs. 80 del 1998 fondò un istituto nuovo, il ruolo unico dei dirigenti "E' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce.

La distinzione in fasce ha rilievo agli effetti del trattamento economico e, limitatamente a quanto previsto dall'articolo 19, ai fini del conferimento degli incarichi di dirigenza generale." anche i dirigenti generali sono stati assorbiti nel ruolo unico e quindi passando da un regime di diritto pubblico a uno contrattualizzato comportando l'eliminazione dei ruoli dirigenziali delle amministrazioni statali. Si è così creato un'unica lista per l'utilizzazione flessibile dei dirigenti.

Le conseguenze sono rilevanti in quanto si è così creata la possibilità di poter passare da un'amministrazione ad un'altra da parte dei dirigenti, e una maggiore possibilità di scelta di soggetti a cui conferire gli incarichi dirigenziali da parte degli uffici dirigenziali generali e da parte degli organi politici. In tal modo si garantiva una scelta nel conferimento degli incarichi più ampia e un inquadramento stabile.

In tale maniera si è dato modo di ampliare le esperienze dei singoli dirigenti mediante un guadagno tecnico dei soggetti aumentando la competitività e quella

dei modelli manageriali omogenei incentivando in tale maniera la possibilità dei singoli dirigenti di aumentare le loro diverse esperienze. Oltre a ciò anche l'auspicio che le amministrazioni potessero evitare di chiudersi evitando in tal modo un atteggiamento autoreferenziale.

Il ruolo unico dopo la riforma 145 del 2002 fu cancellato. Originariamente questa scelta non era prevista ma fu introdotta nella discussione parlamentare. L'art. 3, co. 4, della l. 145 del 2002, sostituisce l'art. 23 del d.lgs. 165 del 2000, prescrivendo che nelle amministrazioni Statali è istituito un ruolo dirigenziale articolato in prima e seconda fascia e che in esso di ha una articolazione in sezioni al fine di garantire una specificità tecnica.

Il reclutamento dei dirigenti di seconda fascia avviene come disciplinato dall'art. 28 del d.lgs 165 del 2001, e, successivamente a alla direzione di un ufficio generale per almeno 5 anni e senza che lo stesso dirigente sia incorso in responsabilità dirigenziale ex art. 2, accedono alla prima fascia<sup>161</sup>.

Tale volontà di eliminare il ruolo unico venne vista come specie di rassicurazione <<alla parte della dirigenza statale più refrattaria al cambiamento [...] abituata ad un'idea della propria collocazione all'interno dell'organizzazione amministrativa ispirata ai canoni dell'immobilità e dell'intangibilità, che aveva provato una sorta di *error vacui* di fronte alle prospettive aperte con la creazione del ruolo

---

161 Il termine di cinque anni per accedere alla prima fascia è stato molto criticato, nel fatto che il termine di cinque anni corrisponde alla durata di una legislatura, in quanto tale il pericolo era che il dirigente veniva inserito in ufficio dirigenziale generale a inizio legislatura e poi alla sua conclusione naturale lo stesso dirigente accedeva alla prima fascia, con il rischio quindi di una politicizzazione dirigenziale. Infatti nel disegno di legge originario, AC 1696, il termine era diverso, si prevedeva all'art 1, comma 4: <<alla prima fascia del ruolo unico accedono i dirigenti della seconda fascia che abbiano ricoperto incarichi di funzione dirigenziale di livello generale ai sensi dell'art. 19, o equivalente, in base ai particolari ordinamenti delle amministrazioni di cui all'art. 19, comma 11, per un tempo pari almeno tre anni senza essere incorsi nelle misure previste dall'art. 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale>> in [www.legxiv.camera.it](http://www.legxiv.camera.it)

unico>><sup>162</sup>. Il ruolo unico poteva <<stravolgere assetti gestionali e equilibri di potere consolidati da tanto tempo, mettendo, oltretutto, al centro del sistema dirigenziale una nuova struttura – appunto quella del ruolo unico – che andava assumendo (o rischiava di assumere) un rilievo di certo poco gradito a molti>><sup>163</sup>. La volontà del legislatore di ricreare un legame con le amministrazioni, con i rischi di una possibile fidelizzazione degli stessi dirigenti verso il Ministero<sup>164</sup>.

### **3.6.1. Ritorno del ruolo unico**

Come visto l'istituzione del ruolo unico non è stata una novità assoluta del nuovo decreto legge in quanto fu introdotto mediante il d.lgs. n. 80 del 1998 e successivamente novellato nel 2002 dalla l. n. 145. Rispetto al passato però ci sono tre principi che rappresentano una novità: la cancellazione nel ruolo unico dei dirigenti della divisione dei dirigenti in fasce; formazione del ruolo unico anche per i dirigenti delle regioni e degli enti locali e la possibilità, in ultimo, di poter conferire un determinato incarico a ognuno dei tre ruoli.

In virtù di tale possibilità si è istituita una banca dati “nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli di cui alla lettera b) e affidamento al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri della banca dati e della gestione tecnica dei ruoli, alimentati dai dati forniti dalle amministrazioni interessate;” art. 10 co. 1 let. A, l. 124/2015.

<sup>162</sup> D'alexis G., la legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie, cit., p. 231.

<sup>163</sup> Caruso G., *Retromarcia sul ruolo unico: torna la separazione*, in *Guida al diritto – Il Sole 24 ore*, 2002, 31, p. 50.

<sup>164</sup> Silvestro C., *Il riordino della dirigenza statale*, Napoli, Edizione giuridica Simone, 2003, pp. 71-73

La novità risiede anche nel fatto che si ha la formazione di tre ruoli differenti: quello dello Stato, istituito con sezioni per le professionalità speciali, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in cui confluiscono tutti i dirigenti contrattualizzati appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali, quelli delle agenzie governative e di ricerca e, infine, delle università statali, inoltre si dispone l'eliminazione della divisione in due fasce; successivamente abbiamo la la dirigenza degli enti locali e, infine, il ruolo unico dei dirigenti regionali comprendenti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Inclusione nel suddetto ruolo unico della dirigenza delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e della dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale ed esclusione dalla dirigenza veterinaria, sanitaria e medica del servizio sanitario nazionale. Creazione di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali mediante un'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e confluiranno dei dirigenti di ruolo negli enti locali. Importante è anche la possibilità di poter conferire un determinato incarico a ognuno dei tre ruoli.

In virtù di tale possibilità si è istituita una banca dati “nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli di cui alla lettera b) e affidamento al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri della della

banca dati e della gestione tecnica dei ruoli, alimentati dai dati forniti dalle amministrazioni interessate;” art. 10 co. 1 let. A, l. 124/2015<sup>165</sup>.

Tale riforma ha l'effetto di poter rendere più razionale e flessibile la dirigenza visto che si favorisce la mobilità tra le diverse amministrazioni. Ciò può portare a due effetti positivi: il primo è la creazione di scambio di dirigenti utile nella possibile determinazione tra la domanda e l'offerta, ovvero i dirigenti potranno, grazie alla possibilità di collocazione presso amministrazioni differenti, vedere accrescere la propria esperienza personale, inoltre le amministrazioni potranno decidere a quali dirigenti affidare l'incarico potendo scegliere soggetti con competenze e esperienze più idonea a quell'ufficio; secondo si migliora la semplificazione e l'economicità nella gestione dei ruoli.

Un elemento di dubbio del nuovo sistema è la possibilità della creazione di un possibile precariato all'interno dell'amministrazione, legata ai vertici politici e quindi impedendo la nascita di una dirigenza stabile visto il nuovo intreccio tra l'attribuzione degli incarichi e l'inquadramento dei dirigenti nei macro-ruoli.

Tale situazione potrebbe comportare di invalidare l'appartenenza dei dirigenti alle amministrazioni nelle quali essi operano e di pesare sull'equilibrio delle relazione tra i responsabili della gestione amministrativa e gli organi di governo<sup>166</sup>.

Il ritorno al ruolo unico è stato criticato dalla Corte dei Conti in quanto <<Il complessivo disegno ripropone il ruolo unico dei dirigenti, già sperimentato con esiti non del tutto positivi nel nostro ordinamento, limitatamente alle amministrazioni statali, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 80

---

165 Boscati A., La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?, cit.

166 D'Alessio G., la nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, cit.

del 1998, successivamente abrogato dalla legge n. 145 del 2002. Il nuovo ruolo unico risulta articolato in tre distinti settori, rispettivamente riferiti alle amministrazioni statali, alle Regioni e agli enti locali.>> inoltre, sempre la Corte, afferma che <<La nuova disciplina assegna, infatti, un peso prevalente alla pluralità delle esperienze e alla diversificazione della carriera, rispetto alla valutazione di una sperimentata professionalità specifica, criterio non preso in considerazione tra quelli previsti per il conferimento della titolarità di un ufficio, garantita dalla presenza di funzionari amministrativi.

Ad avviso della Corte, andrebbero, pertanto, meglio delineati il criterio dell'interscambiabilità dei titolari degli uffici e le modalità per la selezione delle professionalità migliori, che rappresentano gli obiettivi della riforma. Poiché gli appartenenti al ruolo unico risultano, tenuto conto degli attuali limiti al tasso di ricambio del personale pubblico, più o meno coincidenti con i posti di funzione disponibili, potrebbero verificarsi difficoltà nel concreto funzionamento dei ruoli unici.

Ciò in quanto la selezione dei titolari degli uffici potrebbe risultare condizionata dal diverso momento temporale di cessazione degli attuali titolari, con il rischio di non trovare tra i soggetti al momento privi di incarico professionalità adeguate ai posti da coprire. L'articolo 10 dovrebbe contenere i criteri per una esaustiva definizione del nuovo assetto della dirigenza.

Il testo, peraltro, non chiarisce se resteranno in vigore alcune norme specifiche contenute nell'attuale ordinamento, non espressamente richiamate. Si tratta, in primo luogo, del permanere o meno degli attuali vincoli assunzionali, della possibilità di conferire incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (compreso

il personale amministrativo), e dell'attribuzione di compiti di consulenza e studio.>><sup>167</sup>

### **3.7. Accesso nella dirigenza dopo la riforma della legge n. 124/2015**

Per quanto attiene all'accesso si sono mantenute le modalità sia corso-concorso sia del concorso (non è stata approvata la norma formulata dal Ministro Madia inerenti all'ampliamento a tutta la dirigenza del sistema di reclutamento del corso-concorso), unici per ciascuno dei tre ruoli e viene affidato alla Scuola Superiore dell'amministrazione i bando con la loro relativa gestione connessa. Invece per il reclutamento dei dirigenti regionali e degli enti locali si ha la possibilità di utilizzare altri soggetti in qualità di collaboratori, come istituzioni universitarie. In ultimo, sempre alla Scuola Superiore dell'amministrazione è assegnato il ruolo centrale per quanto attiene alle fasi della formazione dei dirigenti.

Per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza mediante concorso, esso può portare a miglioramenti nel campo delle procedure selettive inerenti a una loro maggior efficienza e una maggiore correttezza. Dubbi per quanto riguarda il <<concorso unico>> riguardano essenzialmente il periodo immediatamente antecedente alla conferma, infatti si accede all'assunzione a tempo indeterminato soltanto dopo un periodo di tirocinio pari a tre anni a tempo determinato e al superamento di un esame.

---

<sup>167</sup> Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (as 1577), 2014, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

La capacità ad avere funzioni dovrebbe affiorare nel corso dello svolgimento delle attività dirigenziali senza la necessità dell'esame e la conseguenziale transizione al rapporto stabile in via automatica per una accertata idoneità sul <<campo>>, e invece un recesso anticipato, o non passaggio al rapporto a tempo indeterminato, nel caso di una rilevata inidoneità. Risulta anche singolare l'assunzione a tempo determinato come dirigente e poi la risoluzione del rapporto di lavoro, salvo un <<eventuale>> inquadramento come funzionario, nel caso in cui la prova di conferma abbia esito negativo. Infatti i vincitori del concorso per dirigente sono oppure erano tutti già funzionari. Preferibile sarebbe considerare il periodo iniziale quale un periodo di prova all'interno di un rapporto che è già a tempo indeterminato, salvo nel caso di mancata conferma il ritorno alla qualifica di funzionario.

Per quanto riguarda il corso-concorso, ci si chiede se per partecipare si dovranno rispettare i requisiti che, oltre alla laurea di secondo livello, sono un master di secondo livello, un dottorato di ricerca o un diploma di specializzazione, come indicato nel d.p.r. n. 70 del 2013, visto che nel testo della l. n. 124 si specifica che è solo richiesto il <<il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale>>. L'ingresso in servizio avviene <<come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi tre anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero e successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza da parte delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale>>, qui, a differenza del concorso, non abbiamo l'ingresso nel ruolo successivamente a un



esame, come originariamente previsto nel disegno di legge n. 1577.<sup>168</sup>

### **3.8. Le novità in tema di durata degli incarichi**

Gli incarichi hanno una durata di quattro anni e al finire di tale periodo di tempo si avrà la possibilità di rinnovare l'incarico per altri due anni senza un iter selettivo e per una sola volta, purchè nei soli casi in cui il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva e che sia adeguatamente motivato; oltre a ciò il soggetto potrà rinnovare l'incarico ma solo successivamente alla partecipazione di una procedura di avviso pubblica nuova.

Rispetto alla durata triennale dei dirigenti generali attuale e cinque anni per gli altri incarichi, il termine è stato prorogato a quattro anni. Questa volontà appare coerente anche con la giurisprudenza visto che la stessa aveva censurato gli incarichi brevi in quanto rendevano la valutazione del dirigente quasi impossibile, e per la necessità di trovare un equilibrio tra la continuità dell'azione amministrativa e la temporaneità degli incarichi

Inoltre, al fine di completare le procedure per il conferimento del nuovo incarico, è prevista la possibilità di proroga dell'incarico dirigenziale in essere. Visto che la norma non ne parla, si ritiene che non venga meno per mano della riforma nella legislazione inerente agli incarichi di vertice inerente alla decadenza dell'incarico decorsi 90 giorni dalla formazione di un nuovo esecutivo.

La revoca anticipata dell'incarico verrà definito da criteri oggettivi con il decreto delegato, con la disciplina inerente alla relativa procedura e in relazione al

---

<sup>168</sup> D'Alessio G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit.

mancato raggiungimento degli obiettivi.

Nel caso di riorganizzazione dell'amministrazione l'incarico potrà essere interrotto anticipatamente. È richiesto il parere obbligatorio della competente Commissione nei casi di decadenza dall'incarico. Nelle ipotesi di condanne per risarcimento del danno erariale per condotte dolose da parte della Corte dei conti, in settori particolarmente sensibili al rischio corruzione, si potrà avere la revoca dell'incarico ed al divieto di rinnovo<sup>169</sup>.

### **3.9. L'istituzione di una banca dati della dirigenza**

si prevede nella legge Madia l'istituzione di una banca dati nel quale si dovrà inserire: il profilo professionale, gli esiti delle valutazioni per ogni dirigente dei ruoli unici e il *curriculum vitae*. Tale banca dati sarà istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica della presidenza del Consiglio dei ministri.

Tale banca dovrebbe essere costituita secondo una <<banca delle competenze>> in virtù delle procedure <<aperte>> per il conferimento degli incarichi, realizzato secondo un processo che dovrebbe essere strutturato in base alla valutazione delle capacità e delle potenzialità del dirigente.

Si dovrà quindi procedere a una ricognizione, che dovrà essere in grado di sottolineare gli elementi riguardanti le competenze manageriali possedute e gli elementi in grado di mettere in evidenza le specializzazioni in un determinato campo, delle attitudini e delle esperienze dei dirigenti in servizio. Nell'ambito dei ruoli unici la costituzione di una banca dati nella quale sono indicati

---

169 Purcaro A., Gravallesse I., *La riforma della dirigenza pubblica*, cit.

l'individuazione di requisiti richiesti per la copertura dei diversi incarichi e dei profili dei dirigenti, aspetti prodromici ai fini un processo di assegnazione degli incarichi basato sui principi di trasparenza e meritocratici<sup>170</sup>.

---

170 D'Alessio G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit.

## CAPITOLO IV

### IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI A SOGGETTI ESTERNI:

#### PRESUPPOSTI E RESPONSABILITÀ

**PREMESSA:** **1.** Fonti normative con riguardo agli incarichi esterni; **2.** Presupposti e condizioni ai fini del conferimento degli incarichi; **2.1.** La pubblicità inerente al conferimento degli incarichi esterni; **3.** Regolamentazione dei rapporti tra conferente e incaricato; **4.** Violazione delle norme sul conferimento degli incarichi esterni e le responsabilità; **5.** Incidenza della normativa anticorruzione sugli incarichi esterni: art. 110, co. 1, d.lgs. n. 267 del 2000 e art. 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001

#### **4.1. Fonti normative con riguardo agli incarichi esterni**

Un tema molto dibattuto è l'utilizzo, da parte delle amministrazioni pubbliche e delle società a partecipazione pubblica<sup>171</sup>, di incarichi esterni per compiti di grande professionalità di natura temporanea e quindi la non utilizzazione di personale interno all'amministrazione, selezionato mediante concorso imparziale e rigoroso.

Ovviamente l'utilizzo di incarichi esterni, spesso dovuto anche a carenze di personale o professionali interne all'amministrazione, comporta un costo

---

<sup>171</sup> Si sono avute molte condanne da parte della Corte dei conti riguardante il conferimento di incarichi illegittimi da parte di società a partecipazione pubblica cui è intervenuta recentemente la legislazione attraverso l'art. 1, co. 557 della l. 27 dicembre n. 2013 n. 147.

finanziario molto elevato e ciò ha determinato una serie di avvertimenti da parte dagli organi di controllo interni oltre che della magistratura penale e contabile, come quella del procuratore generale De Rosa che nel 2007 affermò <<La decrescita del dato relativo alle citazioni per consulenze esterne - 24 nel 2006 rispetto a 49 nel 2005 - non è di per se rappresentativa di una diminuzione del fenomeno e dei suoi profili patologici>><sup>172</sup>.

Il legislatore ha cercato di limitare il ricorso a tali incarichi esterni mediante la restrizione dei criteri per avvalersene e con i tagli alla spesa relativa alla fruizione degli stessi.

Nonostante ciò le amministrazioni non hanno rinunciato all'utilizzo, anche per le cause dette, di incarichi esterni. Ciò lo si può riscontrare nel sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione dove, successivamente all'Operazione Trasparenza iniziata nel Giugno 2008 dal Ministro Brunetta, ci sono i dati relativi agli incarichi di consulenza e collaborazione esterna comunicati nel 2011 dalle varie amministrazioni all'Anagrafe delle Prestazioni. Le amministrazioni che hanno inviato tali dati sono state nel totale 14.852 e da ciò possiamo trarre i dati che gli incarichi di collaborazione e consulenze relative all'anno 2011 sono state 277.085 per una spesa complessiva di € 1.292.822.526,18.

Il legislatore ha dovuto provvedere a porre dei limiti all'utilizzo degli incarichi esterni annunciando un periodo di spending review<sup>173</sup>.

---

172 Relazione del 1° febbraio 2007 del Procuratore Generale della Corte dei conti De Rose, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

173 “Per revisione della spesa (in inglese spending review), si intende quel processo diretto a migliorare l'efficienza e l'efficacia della macchina pubblica nella gestione delle risorse economiche, attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, dei risultati. L'attività di revisione della spesa si pone tre obiettivi: (1) la modernizzazione dei processi di

Sono state introdotte pene pecuniarie, ma anche controlli ispettivi e nullità dei contratti di incarico posti in violazione della legge. Nel 2013 si è avuto il d.l. n. 101, convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125, cui dà una disciplina completa all'art. 1, co., 5 e 8, dove si stabiliscono limiti di spesa percentuali per gli anni 2014 e 2015 degli incarichi esterni presso le amministrazioni; l'invio dei dati relativi alle spese sostenute per studi e incarichi di consulenza e le sanzioni in caso di ritardi; l'invio ogni anno, entro il 31 Marzo, dei dati relativi alle spese compiute alle Camere; i capitoli di bilancio relativi al conferimento degli incarichi; la previsione della pena della nullità del contratto di conferimento in caso di violazione della normativa e di sanzioni pecuniarie e amministrative per i responsabili delle stesse; in ultimo la programmazione di visite ispettive ai fini di verifica del rispetto dei vincoli finanziari denunciando alla corte dei conti le irregolarità trovate.

Tali regole trovano applicazione anche per gli enti locali<sup>174</sup> come affermato dall'art. 1 comma 9 dove si stabilisce che “Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, nonché principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione”.

Detto ciò non bisogna condannare tout court l'utilizzazione di personale esterno, essendo molto utile soprattutto in caso di carenza di personale tecnico all'interno

---

spesa pubblica, (2) il contenimento dei costi, (3) il miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini.”, in [www.revisionedellaspesa.gov.it](http://www.revisionedellaspesa.gov.it)

174 Sulla validità anche agli enti locali che fanno capo ad ordinamenti regionali delle norme di spending review si è pronunciata anche la Corte Costituzionale nella sentenza 4 Giugno 2012 n. 139. in *foro amm.-C.d.S.*, 2012, 10, 2454, in cui si stabilisce che le norme impugnate (i tagli disposti con il d.l. n. 78 del 2010) non operano in via diretta ma come norme di principio in virtù di coordinamento della finanza pubblica anche con gli enti locali e regionali.

di una data amministrazione; l'utilità è innegabile anche per evitare possibili contenziosi dovuti a errori gestionali, l'importante è la fissazione di regole certe per evitare un abuso di tale strumento.

Le forme contrattuali cui si possono utilizzare, riconducibili a contratti di prestazione d'opera, si potevano ricondurre a poche disposizioni normative sino agli anni 2000, esse erano essenzialmente due: per le amministrazioni centrali era il d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 che all'art. 380 stabiliva che «per esigenze speciali i ministri possono affidare lo studio e la soluzione di particolari problemi attinenti agli affari di loro competenza a professori universitari ed a membri degli organi consultivi istituiti presso le amministrazioni centrali. In casi eccezionali, in cui i problemi da studiare richiedono la particolare competenza tecnica di estranei alle amministrazioni dello Stato, gli incarichi predetti possono essere affidati a questi ultimi qualora agli stessi sia notoriamente riconosciuta la specifica competenza richiesta»; per gli enti locali la normativa di riferimento era la l. 8 giugno 1990, n. 142, art. 51, co. 7, secondo la quale «per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità» quindi l'atto di conferimento da atto ministeriale, come era nel 57, deve poi trovare fondamento nella fonte regolamentare.

Dopodiché si sono avuti il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e poi il d.lgs. 165 del 2001 rispettivamente con gli artt. 7, co. 6, *6-bis* e *6-ter* e *6-quater*<sup>175</sup>. Comma 6 cui ha validità anche per gli enti locali e quindi non è derogabile da parte dei regolamenti

---

<sup>175</sup> I commi 6, *6-bis* e *6-ter* trattano della regolamentazione per il conferimento degli incarichi. Per una visione sul corretto utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative oltre che una trattazione sulla natura autonoma del rapporto di lavoro occorre vedere la circolare n. 4 del 2004 del Dipartimento della Funzione Pubblica, in <http://www.funzionepubblica.gov.it/>.

di cui all'art. 110, comma 6, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. In ultimo, parametri di orientamento della materia, l'art. 110, co. 6, d.lgs. n. 267 del 2000.

Oltre a ciò si hanno delle procedure atte a garantire il controllo sull'utilizzo da parte delle amministrazioni degli incarichi. Per gli enti locali abbiamo l'art. 3, co. 57, della l. n. 244 del 2007 cui entro 30 giorni dalla loro approvazione<sup>176</sup> gli enti locali dovranno inviare alla corte dei conti i regolamenti nei quali sono inseriti i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali ai fini di modificare lo stesso nel caso di irregolarità e quindi di possibile danno erariale.<sup>177</sup>

Sempre per gli enti locali trova applicazione l'art. 1, co. 173 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 dove si prevede che gli incarichi con importo superiore ai 5.000 euro devono essere inviati alla corte dei conti ai fini di controllo sulla gestione.

Invece per le amministrazioni centrali, per esempio, abbiamo l'art. 3, co. 1, lett. *ter*, l. 14 gennaio 1994 n. 20, introdotti dall'art. 17, co. 30, d.l. n. 78 del 2009, convertito in l. n. 102 del 2009, cui mette un controllo preventivo di legittimità sugli atti e contratti dell'art. 1, co. 9, l. n. 266 del 2005 concernenti studi e consulenze.

Per accertare che non vi siano abusi nelle forme di lavoro flessibile, il legislatore ha posto dei doveri alle pubbliche amministrazioni in ordine alle relazioni e ai controlli.

---

<sup>176</sup> Sul punto, C. conti, sez. contr. Lombardia, 5 marzo 2010 n. 570, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) in cui si stabilisce che l'art 7 del d.lgs. 165 e l'art 110 del d.lgs. 267 sono regole di organizzazione e in quanto tali non derogabili dai regolamenti degli enti locali né da norme di rango superiore visto che trovano ragione in principi costituzionali.

<sup>177</sup> Cfr. C. conti, sez. contr. Calabria, 27 aprile 2009 n. 244 e id., sez. contr. Trentino Alto Adige, 20 aprile 2009 n. 13, presenti in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) in cui si stabilisce il rinvio dei regolamenti emanati per verificare la loro correzione.



A tale scopo l'art. 36 del d.lgs. 165 del 2001 disciplina il dovere dei dirigenti di compilare annualmente un rapporto nel quale dovranno indicare le tipologie di lavoro flessibile utilizzate e trasmetterlo, entro il 31 Gennaio, al servizio di controllo interno e al Dipartimento della funzione pubbliche, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale poi redigerà una relazione che invierà al Parlamento. A questo punto l'organo legislativo avrà la possibilità, in via indiretta, di controllare il rispetto della normativa inerente al conferimento degli incarichi<sup>178</sup>.

Gli interventi più recenti hanno comportato una modifica limitando le somme da destinare agli incarichi esterni ma hanno anche toccato il tema della trasparenza delle stesse. Ultima la novella del 2012 che ha inciso l'art. 53, co. 14, d.lgs. 165 del 2001 che oggi stabilisce «Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico

---

<sup>178</sup> Mataluni F., *l'affidamento degli incarichi di consulenza nelle pubbliche amministrazioni*, in *Foro Amm.*, Fasc. 1, 2015, p. 245.

nonche' l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.>> ciò viene rinforzato dalla previsione prevista dall'art. 15 d.lgs. n. 33 del 2013 nel quale si stabilisce l'obbligo di trasmissione dei dati inerenti al conferimento degli incarichi da parte delle singole p.a., inserendo: a) *curriculum*; b) gli estremi dell'atto di conferimento; c) informazioni inerenti all'attività professionale del soggetto, se detiene ruoli all'interno di enti privati finanziati o regolati dalla p.a.; d) i compensi, comprese le possibili variabili o legate alla valutazione dell'incarico conferito. Inoltre l'art. 15, co. 2, d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, sanziona con la nullità e il blocco del compenso la mancata pubblicazione dei dati da parte del conferente.

Importanti sono anche le circolari ministeriali usate per impartire ordini, dare disposizioni o trasmettere informazioni, anche se non sono fonti del diritto. Esempio in proposito è la circolare n. 4/2004 “collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale.” o la circolare n. 5/2006 “Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazione coordinate e continuative”.

Importanti per il legislatore, divenute punti di riferimento, sono state anche le sentenze della Corte dei conti, come la delibera delle Sezioni Riunite 15 febbraio 2005 n. 6 e 14 marzo 2011 n. 3, con delibera della sezione delle autonomie 2 marzo 2006, n. 4<sup>179</sup>, i cui indirizzi sono divenuti dei criteri di giudizio per il legislatore, come nelle modifiche apportate all'art. 7, d.lgs. 165 del 2001.

---

179 C. conti, sez. autonomie, deliberazione 2 marzo 2006, n. 4, Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

Molti sono stati gli interventi legislativi a modifica dell'art. 7, co. 6, d.lgs. 165 del 2001, di cui l'ultimo in ordine di tempo è stato l'art. 4, co. 2, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, 125, cui ha dato la formula attuale.

Per gli enti locali l'art. 46, l. 6 agosto 2008, n. 133 al comma 2 e 3 stabiliscono la modifica dell'art. 3, co. 55 e 56, l. 24 dicembre 2007, n. 244 che risultano dopo la novella così modificato all'art. 3, co. 55: «Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Il comma 56 invece è così sostituito: «Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali.»

In anni recenti si è assistito a una cospicua normativa, soprattutto nelle leggi finanziarie, ai fini di contenimento della spesa dovuta al conferimento degli incarichi. Importante è l'estensione anche alle società a partecipazione pubblica e alle aziende speciali dei limiti di spesa, come stabilito dall'art. 1, co. 557 della legge di stabilità del 2014 «All'articolo 18 del decreto legge 25 giugno 2008,

n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 2-*bis* e' sostituito dal seguente: "2-*bis*. Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle societa' a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale ne' commerciale, ovvero che svolgano attivita' nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Si applicano, altresì, le disposizioni che stabiliscono, a carico delle rispettive pubbliche amministrazioni locali, obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, attraverso misure di estensione al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria.>>

Con tali interventi il legislatore si pone l'obiettivo di limitare l'uso che le amministrazioni fanno degli incarichi esterni. Interventi adibiti in vari campi, imponendo obblighi restrittivi nella comunicazione e nella trasparenza; attraverso

la precisazione delle condizioni mediante le quali le p.a. possono conferire l'incarico; oppure mediante limitazioni alla spesa per tali incarichi<sup>180</sup>.

Da ciò possiamo evincere come il legislatore abbia dato la possibilità alle pubbliche amministrazioni di utilizzare tale strumento di consulenze ma sempre nei limiti della legge, in particolare nei limiti di conferibilità imposti dall'art. 7 del d.lgs. 165 del 2001. Eventuali deroghe a tale normativa risulterebbero in contrasto con la Costituzione<sup>181</sup> in quanto fissa i requisiti di conferibilità.

Tutte le collaborazioni esterne sono accomunate dal carattere autonomo della prestazione ciò perchè, in caso contrario, si violerebbero le norme adibite all'accesso alla p.a. mediante concorso pubblico, sia perchè in contrasto con i principi sanciti dalla Costituzione all'art. 97 inerenti il buon andamento e l'imparzialità.

Sempre in ambito legislativo importanti sono stati gli interventi normativi tesi a limitare l'utilizzazione degli incarichi esterni ai fini di riduzione della spesa pubblica.

Un primo intervento fu nel 2004 attraverso il d.l. n. 168 ma fu dichiarato incostituzionale in quanto violava l'autonomia finanziaria degli enti locali e delle regioni in virtù dell'art. 119 della Costituzione visto che imponeva limiti di spesa agli incarichi.

---

180 Si può vedere la sentenza della corte dei conti, sez. riun., 21 settembre 2011 n. 50, in Riv. C, 2011, f, 5-6, 11, secondo la quale non sono consentite eccezioni al divieto di conferire incarichi esterni per consulenze di pubblicità.

181 Inerente all'incostituzionalità delle norme di una legge regionale inerente al conferimento di incarichi esterni con l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa presso i gruppi consiliari e le segreterie della giunta regionale, indipendentemente dai requisiti indicati all'art. 7, co. 6, d.lgs. n. 165 del 2001., v. C. cost. 30 luglio 2009, n. 252, in *Foro it*, 2009, I, 3275.

Successivamente fu approvata una norma che richiama la ratio della norma dichiarata incostituzionale, presente nella legge 30 dicembre 2004 n. 311, co. 11 e 42, cui dispongono la straordinarietà dell'utilizzazione di incarichi esterni e la loro adeguata motivazione. Motivazione che deve essere presente anche nello specificare i motivi per i quali le strutture interne dell'amministrazione non sono idonee professionalmente ad assicurare i medesimi servizi richiesti mediante gli incaricati esterni.

Importante, nella legislazione inerente alla pubblicità degli atti di conferimento, è l'art. 1, co. 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, modificato nel 2007, dove si dichiara che devono essere pubblicati sul sito internet dell'ente gli atti di conferimento dell'incarico con l'indicazione “dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato”. Sempre in tema di trasparenza si è avuta nel 2013 il d.lgs. n. 33 in cui all'art. 15 si rafforzano tali doveri di pubblicità e trasparenza<sup>182</sup>.

#### **4.2. Presupposti e condizioni ai fini del conferimento degli incarichi**

Per il conferimento degli incarichi di collaborazione si hanno quattro fondamentali condizioni:

a) il profilo assolutamente eccezionale dell'utilizzo di queste forme contrattuali da parte delle amministrazioni.

---

<sup>182</sup> Tenore V., *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1-18

b) l'obbligo di motivazione per la scelta, nella quale l'amministrazione dovrà indicare l'eccezionalità della scelta e la propria impossibilità a ricorrervi mediante i professionisti che operano all'interno della stessa p.a.

c) i soggetti a cui è possibile conferire l'incarico di consulenza che non comprende esclusivamente i soggetti esterni, bensì anche personale interno alle p.a. purchè non facente parte dell'amministrazione conferente e per incarichi occasionali. In caso contrario si applicherà il regime dell'incompatibilità.

d) in ultimo abbiamo la pubblicità che riguarda sia le procedure di scelta, sia i i contratti stipulati con i soggetti medesimi. Condizione essenziale visto che ne dipende l'efficacia della stessa secondo l'art. 15, co. 2 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Questi sono in maniera essenziale i punti per il conferimento di collaborazioni esterne le quali riprendono quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, ovvero: a) ai fini del conferimento dell'incarico esterno si deve essere manifestata l'impossibilità di impiego di risorse umane utilizzabili al suo interno, ma se all'interno dell'amministrazione è impossibile trovare una professionalità specifica. Ciò dovrà intendersi, secondo una sentenza del TAR Lazio del 3 Marzo 2015 n. 3670, che, prima di far ricorso a incarichi esterni, si dovrà ricercare nei soggetti appartenenti ai ruoli dell'amministrazione e, in caso di mancanza di personale dirigenziale, anche a quelle professionalità idonee a quell'incarico specifico secondo i rispettivi ordinamenti professionali<sup>183</sup>.

b) la prestazione del soggetto deve essere temporanea, potrà essere prorogata ma senza ulteriori oneri. Argomento già giudicato dalla Corte dei Conti secondo la

---

183 Fasano G., *Affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'Amministrazione*, 2015, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it)

quale la prestazione aggiuntiva resa dal collaboratore in regime di proroga va corrisposto un compenso aggiuntivo commisurato alla durata del rapporto ed alla entità del compenso in origine pattuito in ragione dell'art. 36 della Costituzione, dal diritto alla retribuzione e dell'autonomia negoziale<sup>184</sup>. Le stesse prestazioni dovranno essere altamente qualificate. Se si volesse una prestazione durevole si dovrà far ricorso a concorsi o formazione del personale in servizio.

c) l'oggetto della prestazione dovrà coincidere a progetti e obiettivi specifici e determinati, oltre che alle competenze e alle finalità che l'ordinamento assegna all'amministrazione conferente.

d) si dovrà, primariamente rispetto al conferimento dell'incarico di collaborazione, determinare luogo, oggetto, compenso e durata<sup>185</sup>. Il compenso dovrà essere proporzionato all'attività svolta e non in maniera approssimativa.

e) bisognerà dare pubblicità all'incarico che alle procedure seguite per il conferimento dello stesso.

Da tali elementi si può evincere che tali incarichi individuali dovranno essere temporanei e avere ad oggetto prestazioni altamente professionali, qualificate. Il conferimento sarà illegittimo nel caso in cui si abbia la mancanza del requisito della temporaneità delle esigenze. Ciò è stato ribadito anche dalla stessa Corte dei conti la quale stabilisce che, secondo l'art. 7 del d.lgs. 165 del 2001, è possibile conferire incarichi esterni a soggetti di provata specializzazione e per incarichi di

---

184 C. conti, sez. centr. Contr. Legitt., Massima allegata alla delibera n. 24/2013, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

185 La genericità o la non determinatezza, dell'incarico lo rendono illegittimo ed il compenso erogato configura danno erariale: ex pluribus C. conti, sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 19 febbraio 2009 n. 6, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)



natura temporanea con compiti che debbano comunque essere differenti rispetto a quelli inerenti alle funzioni ordinarie<sup>186</sup>.

Tali caratteri sono essenziali ai fini non solo della legittimità dell'atto, ma anche per lo stesso compenso da erogare al consulente in virtù del fatto che l'assenza di tali elementi determina un esercizio illegittimo del potere amministrativo, comportando quindi un danno all'erario. In mancanza dei requisiti detti la consulenza sarà dannosa e illecita e quindi non potrà essere legittima e utile all'amministrazione richiedente visto che la consulenza non avrà nessuna utilità<sup>187</sup>.

Altro elemento essenziale ai fini della legittimità del conferimento dell'incarico è che il soggetto conferente non sia un organo politico (Sindaco, Ministri, Consigli comunali o Giunte) e ciò in virtù della distinzione di competenze tra politica e amministrazione.

Sia per il consulente che per il dirigente conferente si applicano le regole relative al codice di comportamento, ovvero del d.p.r. n. 62 del 2013 all'art. 7. Se si presenta una causa di incompatibilità, conosciuta dalle parti, ma non si ha un'astensione da parte dei soggetti, la conseguenza sarà la risoluzione del rapporto per il consulente ex art. 2, d.p.r. n. 62/2013, mentre il conferente si esporrebbe a una sanzione disciplinare. In ultimo si potrà avere anche un reato e un danno erariale<sup>188</sup>.

#### **4.2.1. La pubblicità inerente al conferimento degli incarichi esterni**

---

186 C. conti, sez. centr. Contr. Legitt., massima allegata alla Delibera n. 5/2014, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

187 Cfr. Sez. giur. Toscana, 6 giugno 2008, n. 383; C. conti, sez. giur. Lombardia, 27 gennaio 2010, n. 51 e 27 ottobre 2008, n. 686, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

188 Tenore V., *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, cit., pp 19-24

Al momento della decisione del conferimento dell'incarico la delibera di assegnazione, normalmente, segue le norme del codice civile riguardanti il contratto d'opera professionale e nello stesso saranno elencati tutti i presupposti legali riscontrati nel soggetto scelto.<sup>189</sup>

Il contratto, pena la nullità dello stesso, dovrà essere in forma scritta e, anche se posta in tempi diversi, avere la firma contestuale. Si dovrà indicare la tipologia dell'incarico, i termini, l'oggetto, le condizioni e le condizioni in caso di proroga ed eventuali penali.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale è concorde nell'affermare che il contratto stipulato tra il professionista e l'ente dovrà essere in forma scritta con le relative sottoscrizioni e indicare, sempre a pena di nullità, l'oggetto e il compenso, escludendo, ai fini della validità, che possano ricavarsi tali elementi da altri atti.

Secondo l'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 è possibile conferire l'incarico a soggetti che detengano una “particolare e comprovata specializzazione anche universitaria”, una professionalità<sup>190</sup> che l'amministrazione non trova al suo interno, salvo una comparazione valutativa del personale in servizio nei limiti dell'art. 54 del d.lgs. 165 del 2001.

Invece la laurea non necessita in due ambiti: il primo quando l'incarico deve essere assegnato a persone che lavorano nel mondo artistico, dello spettacolo o di

---

189 Cfr, Cons. St., sez. IV, 29 Gennaio 2008 n. 263, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

190 Sulla modifica apportata al comma 6 si è espresso il Dipartimento della Funzione Pubblica con note UPPA prot. n. 3407 del 21 gennaio 2008 e prot. n. 4361 del 28 gennaio 2008, laddove si specifica che il requisito della “particolare e comprovata specializzazione universitaria” si intende posseduto con il possesso della laurea specialistica (LS) o magistrale (LM) o equiparata (diploma di laurea – DL), ovvero del possesso di altre specializzazioni frutto di percorsi didattici (formativi) universitari posteriori al conseguimento della laurea (L).

quello dell'artigianato, ma che comunque dimostri capacità nel suo determinato mestiere; il secondo invece opera quando l'attività debba essere svolta da un soggetto iscritto in un Albo o Ordine dei professionisti, in quanto la specializzazione sarà già stata verificata dal rispettivo Ordine o Albo.

Tutti questi requisiti assumono grande importanza all'interno dell'obbligo di motivazione per il conferimento dell'incarico e ciò in virtù di un rigoroso sistema che pianifica il bisogno di personale, ma anche strumenti per affrontare esigenze di natura temporanee o permanenti. Motivazioni importanti soprattutto quando il conferimento dell'incarico è conferito a prescindere dalla condizione di specializzazione universitaria poc'anzi dette al fine di accertare la loro esperienza nel settore.

Molto importante è la norma prevista all'art. 7, comma 6-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, la quale stabilisce la pubblicità delle procedure comparative da parte dell'amministrazione cui conferisce l'incarico di consulenza. Si tratta di un confronto tra i diversi curriculum che più sono appropriati all'incarico.

Oltre a confronti oggettivi non si esclude anche la possibilità di utilizzare dei colloqui individuali ai fini di approfondire la competenza o di accertare le caratteristiche inserite all'interno dei rispettivi *curriculum*, come affermato anche dalla dottrina: possibile ma non obbligatorio<sup>191</sup>.

Inoltre, sempre secondo la giurisprudenza della Corte dei conti, l'ulteriore requisito procedurale dell'espletamento di un'apposita procedura selettiva ai fini dell'individuazione del contraente, non può ritenersi assolto nell'ipotesi di ricorso

---

191 La dottrina sul punto, Oliveri L., *La configurazione delle consulenze e delle prestazioni d'opera ai fini dell'applicazione del codice dei contratti – le procedure comparative per gli incarichi di collaborazione*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

ad un albo interno di professionisti, nella specie avvocati, qualora per l'espletamento dell'attività oggetto del contratto non sia necessaria l'iscrizione all'albo degli avvocati<sup>192</sup>.

Ai fini di legittimità degli incarichi di consulenza le preventive regolamentazioni e pubblicità dei criteri comparativi costituiscano elementi indispensabili.

La norma di cui si sta trattando, l'art. 6-*bis* del d.lgs. 165 del 2001, dovrà essere rispettata da tutte le amministrazioni pubbliche in virtù dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione, tra cui anche gli enti locali cui dovranno adeguare i regolamenti dell'art. 110, co. 6, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

In numerose pronunce la giurisprudenza ha censurato vari incarichi di consulenza esterni a causa delle procedure non trasparenti delle amministrazioni ai fini della scelta del soggetto esterno più esperto per violazione dell'art. 6-*bis* in commento, dove si è stabilito che è annullabile, senza una procedura comparativa e selettiva, l'affidamento fiduciario di consulenza legale, piuttosto che per la violazione delle regole sull'appalto di servizi legali, con possibilità, per i candidati indebitamente esclusi, di poter agire mediante azioni risarcitorie.

Per quanto riguarda le modalità di procedimento della pubblica selezione, la Corte dei conti ha molte volte affermato<sup>193</sup> che l'assolvimento di una procedura comparativa per l'aggiudicazione di un incarico esterno comporta che l'avviso stesso sia adeguatamente pubblicizzato, prima del termine di presentazione delle domande, sul sito internet dell'ente istituzionale (art. 54 Codice

---

192 Sulla questione, Corte dei conti, sez. centr. contr. Legitt., 8 Aprile 2014 n. 5, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

193 In ultima la Corte dei conti, sez. contr. Emilia Romagna, 18 Marzo 2013 n. 190, in [www.respamm.it](http://www.respamm.it)

dell'amministrazione digitale di cui al d.lgs. 7 Marzo 2005, n. 82 e art. 32 della l. n. 69 del 18 Giugno 2009) periodo che non dovrà essere inferiore ai 15 giorni.

In ultimo bisogna ricordare del regime di deroghe previste per gli incarichi per ipotesi di rilevanza anche internazionale. Per esempio l'art. 1, co. 11 e 12 del d.l. 4 Novembre 2009 n. 152, convertito, con modifiche, in legge 29 Dicembre 2009, n. 197: proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione<sup>194</sup>.

### **4.3. Regolamentazione dei rapporti tra conferente e incaricato**

Successivamente all'instaurazione del contratto tra amministrazione conferente e il soggetto incaricato, quest'ultimo dovrà rispettare il suddetto accordo riguardante l'oggetto e tutte le clausole in esso inserite, ovvero gli obblighi riguardanti la fase funzionale del rapporto. La violazione delle clausole dalle parti porta alla risoluzione dell'accordo o, nel caso non sia presente un contratto accessivo al provvedimento di conferimento, si avrà la revoca stessa dell'incarico.

Comunque si può avere la risoluzione per inadempimento con possibili effetti risarcitori, sia che si abbia un contratto accessivo applicativo del provvedimento unilaterale di conferimento, sia sia che il soggetto incaricato abbia sottoscritto un incarico unilaterale della p.a.

Tra le varie clausole da inserire ci sono anche i canoni del nuovo codice di comportamento del pubblico dipendente approvato con d.p.r. 16 aprile 2013 n. 62.

---

194 Tenore V., *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, cit., pp. 30-33

Tale codice è molto importante in quanto, in primo luogo, si ha un ampliamento dei soggetti cui viene applicata tale normativa.

Le norme sono obblighi di condotta per tutti i consulenti e collaboratori in quanto compatibili con ogni tipologia di contratto e incarico, per chi coopera con i fornitori di beni e servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione e per i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche. Una molteplicità che pare allargare il concetto e i contorni della nozione di "servizio esclusivo della Nazione".<sup>195</sup>

Spetterà alle varie amministrazioni inserire clausole o disposizioni negli atti di conferimento degli incarichi, di risoluzione o decadenza nel caso di violazione dei doveri nascenti dal codice. Norme che costituiscono principi di comportamento per le categorie presenti nell'art. 3 del TUPI.<sup>196</sup>

L'importanza del codice di comportamento è rilevante in questo campo anche per un altro motivo, ovvero l'estraneità tra il soggetto incaricato e il conferente. Ciò si evidenzia all'art 7 dove il dipendente, <<si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività' che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di

<sup>195</sup> Cfr. De Fiore C., *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione?* "Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V", in *Dir. Pubbl.*, 2006, n. 1, p. 149

<sup>196</sup> Galbiati C., *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Dir. relaz. ind.*, 2013, p. 1181

cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.>> Tale normativa è disposta anche per il personale dirigenziale, dall'art. 13, co. 2.

Sempre del d.p.r. n. 62, stabilisce che il dirigente, previamente al conferimento delle funzioni, comunica all'amministrazione tutti gli interessi finanziari e partecipazioni azionarie che lo possano mettere in conflitto di interessi con il corretto svolgimento delle funzioni. Inoltre dovrà comunicare se esistono situazioni di parentela e affinità entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività di ordine economiche, politiche o professionali che possono entrare in contatto o incidere nelle decisioni o attività con l'ufficio che il soggetto dovrà dirigere.

l'astensione riguarderà anche la materia contrattuale e ciò è affermato all'art. 14, co. 2: <<Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio.>>

In caso di conflitto di interessi, reale o potenziale, o di un rapporto di parentela o affinità tra il soggetto incaricato e il dirigente conferente, quest'ultima dovrà astenersi nella valutazione del soggetto passando tali compiti ad altro dirigente. Se ciò non dovesse avvenire, e si avesse la mancata astensione, si potrebbe avere l'irrogazione di una sanzione disciplinare al dirigente conferente e la risoluzione contrattuale con il soggetto nominato. Non si possono escludere ulteriori provvedimenti se si ravvisassero gli estremi del reato o di danno erariale<sup>197</sup>.

#### **4.4. Violazione delle norme sul conferimento degli incarichi esterni e le responsabilità**

Se vengono conferiti incarichi esterni che sono in violazione delle norme in vigore si avrà un danno erariale che ricadrà su chi abbia conferito l'incarico in questione.

Il principio sancito all'art 1, l. n 20 del 1994 sull'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, come quella dell'utilizzo di un soggetto esterno all'amministrazione, può essere vagliata dalla Corte dei conti se tale scelta sia irrazionale, antieconomica, arbitraria, illogica, contro gli obiettivi stabiliti dalla legge e nate in mancanza dei presupposti normativi. Ciò non elimina gli spazi di scelta che sono riservati all'amministrazione, seppur suscettibile di vario grado, in virtù che tali elementi discrezionali dovranno essere riempiti di contenuto a seconda del caso concreto dell'amministrazione, ciò per le condizioni del conferimento degli incarichi disciplinate dal legislatore cui ci dovranno essere

---

197 Tenore V., *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, cit., pp 98-101



delle valutazioni che saranno riservate esclusivamente all'amministrazione interessata.<sup>198</sup>

Spesso si sono avute delle condanne a dirigenti o amministratori cui hanno conferito incarichi a persone prive delle competenze richieste, oppure che ci fossero dei soggetti interni idonei a quell'incarico e non siano stati utilizzati, che non fossero in possesso dei requisiti richiesti stabiliti dalla legge o non rispondessero ai fini istituzionali dell'ente.

Elemento da considerare è anche la possibilità di un danno erariale causato da compensi troppo elevati per incarichi esterni, questo dovuto anche a una liberalizzazione dei compensi sia a livello europeo che nazionale. Altro possibile danno erariale può essere causato dalla nullità dei contratti per violazione degli obblighi di comunicazione all'anagrafe art. 53, co. 14 e 15, d.lgs. n. 165<sup>199</sup> del 2001.

Tali fatti, oltre a generare un danno a causa della retribuzione non dovuta, comporta anche un'azione risarcitoria per danno all'immagine della p.a. anche se oggi tale possibilità è stata ridimensionata visto che, a seguito dell'introduzione dell'art. 17, co. 30-ter, d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009 n. 102, il c.d. "lodo bernardo", si potrà esperire tale possibilità a ipotesi tassative di reati contro la p.a. e successiva al passaggio in giudicato in sede penale.

Tuttavia, seppure con una norma che restringe in modo significativo la possibilità della perseguibilità del danno all'immagine solo a fronte di fatti di reato contro la p.a., la legislazione recente ha ipotizzato tale danno a causa di condotte non

<sup>198</sup> Ciarabella A., *Le recenti disposizioni sanzionatorie delle patologie nel conferimento degli incarichi di consulenza da parte di amministrazioni pubbliche, 2007*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)

<sup>199</sup> Nel quale si stabilisce un limite numerico. Di recente, sentenza della C. conti, sez. giur. Lazio 15 maggio 2014 n. 424, vedi [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)

configuranti reato. Un esempio a proposito è l'art. 46 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 cui statuisce che <<l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione>><sup>200</sup>.

La giurisdizione della Corte dei conti, in tali casi, la si può desumere sia nella Costituzione nell'art. 103 che dalla legislazione: nella legge n. 20 del 1994, ed, più di recente, da previsioni testuali come nell'art. 6, co. 7 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 nel quale si stabilisce un limite numerico agli incarichi.

La violazione di tale ultima normativa comporta un illecito disciplinare e determina responsabilità erariale, oppure comporta responsabilità amministrativa per danno erariale per violazione dell'art. 1, co. 7, d.l. 31 Agosto 2013, n. 101, convertito in legge il 30 ottobre 2013, n. 125.

Nel momento in cui si ha il conferimento del compenso per un incarico sprovvisto dei requisiti prescritti, quindi un compenso illegittimo, si dovrà valutare la *compensatio lucri cum damno* all'art. 1-bis, l. n. 20 del 1994, in virtù che comunque c'è stato un vantaggio per l'amministrazione data dal professionista e non fatta gravare sul personale in servizio, per questo parte della giurisprudenza qualificava esercizio del potere riduttivo dell'addebito, mentre, per l'altra parte, il

---

<sup>200</sup> Una recente fattispecie di danno all'immagine da conferimento di incarichi *contra legem* v. C. conti, sez. giur. Friuli Venezia Giulia, 26 giugno 2012 n. 96, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

conferimento illegittimo del corrispettivo non coincide con nessuna utilità per l'amministrazione conferente<sup>201</sup>.

In più può configurarsi come responsabilità disciplinare<sup>202</sup> il conferimento di un incarico esterno in violazione della normativa, sia perchè è una infrazione dei doveri d'ufficio statuiti dal codice disciplinare e dal codice di comportamento, sia perchè tale responsabilità interna è prevista da norme primarie che, dopo il d.lgs. n. 150 del 2009, può introdurre illeciti integrativi a quelli di fonte contrattuale. Un esempio a proposito è l'art. 6, co. 7 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, in cui si statuisce che rappresenta illecito disciplinare l'affidamento di incarichi in assenza delle condizioni presenti al comma citato.

È prevista, dall'art. 15, co. 3, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, una forma di responsabilità del dirigente disposto per omissioni procedurali, seppur di legittimi incarichi esterni, di cui al comma 2, ovvero l'omessa <<pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, del pagamento del corrispettivo>>.

---

201 Cfr. C. conti, sez. giur. Lombardia 27 gennaio 2010, n. 51, id., n. 648 del 2009 e 27 ottobre 2008, n. 686; id., sez. giur. Toscana, 6 giugno 2008, n. 3383, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

202 Tenore V., *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente: responsabilità civile, responsabilità penale, responsabilità amministrativo-contabile, responsabilità disciplinare, responsabilità dirigenziale normativa, dottrina, giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2013, pp 399 ss.

Inoltre abbiamo la responsabilità dirigenziale, in aggiunta a quelle sancite dall'art. 21, d.lgs. n. 165 del 2001<sup>203</sup>, relativa alla normativa sul conferimento degli incarichi e della relativa pubblicità. Su questo punto l'art. 46, co. 1, d.lgs. 14 Marzo, n. 33, stabilisce che <<l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili>>, recependo una dottrina già consolidata su questo punto<sup>204</sup>.

Per i dirigenti conferenti, inoltre, si applica l'art. 36, co. 5-*quater*, d.lgs. n. 165 del 2001 il quale stabilisce che i contratti a tempo determinato posti in violazione dell'articolo menzionato sono nulli e comportano responsabilità erariale, oltre che responsabilità ex art. 21 (Responsabilità dirigenziale); inoltre non gli è concessa la retribuzione di risultato.

È anche possibile individuare una responsabilità civile verso terzi da parte del dirigente<sup>205</sup> per violazione della normativa relativa all'iter di selezione pubblica o per il conferimento dell'incarico a un soggetto privo dei requisiti professionali richiesti.

---

203 *ibidem*, 469 ss

204 Sulla responsabilità dirigenziale per risultati negativi di gestione, inosservanza di direttive anche per conferimento di incarichi esterni *contra legem* e per mancato raggiungimento di obiettivi v. D'Aponte, *Commento all'art. 7, d.lgs. n. 165 del 2001*, in Amoroso, Di Cerbo, Fiorillo, Maresca, *Diritto del lavoro, Il lavoro pubblico*, Vol. III, 2011, III, ed., p. 186.

205 Sulla responsabilità civile della pubblica amministrazione v. Tenore, *La responsabilità civile della p.a. E dei suoi dipendenti*, in Tenore, Palamara, Marzocchi, Buratti (a cura di Tenore), *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, II ed., 2013, cit., 1 ss.

Su questo tema ad oggi non ci sono ancora state delle sentenze, invece ci sono state molte pronunce che hanno statuito l'annullamento dell'affidamento fiduciario senza una procedura comparativa.

Si potrà avere anche una rilevanza penale per i conferimento di incarichi esterni nel caso in cui i soggetti conferenti siano connotati da finalità delittuose, per favorire amici, parenti o per sottrarre denaro pubblico a fini di lucro personale. La giurisprudenza ha evidenziato vari casi di tale dissolutezza e i reati sul tema sono l'abuso d'ufficio o corruzione<sup>206</sup>.

Sussistono anche sanzioni amministrative per incarichi illegittimi ai sensi della legge 24 novembre 1981 n. 689, verso chi conferisce incarichi privi dei parametri elencati.

Sul punto l'art 1, co. 7, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, stabilisce una pena sanzionatoria per il responsabile della violazione che può variare dai mille ai cinquemila euro e che viene irrogata dall'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge n. 689, salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale. Lo stesso d.lgs, all'art. 47, prevede sanzioni amministrative economiche per inadempienza dei doveri di comunicazione-pubblicità sancite dalla norma.

Per quanto riguarda le possibili azioni civilistiche c'è da ricordare l'art. 1, co. 8, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, cui dispone la nullità degli atti di conferimento posti in violazione del comma 5 riguardante i limiti di spesa per gli incarichi esterni del medesimo articolo.

---

206 Per la responsabilità penale per i dipendenti ed amministratori pubblici v. *ibidem*, p. 90 ss.

Tale nullità non impedirà a colui che si è visto ricevere l'incarico (che può essere assolutamente in buona fede nel non sapere del superamento, da parte dell'amministrazione conferente, del tetto di spesa) di esperire un'azione civile per ottenere il compenso della prestazione pattuita. Senza contare sui possibili riflessi in termini di contenziosi verso l'amministrazione nel caso in cui il consulente abbia, in virtù dell'incarico ricevuto, instaurato rapporti negoziali verso terzi.

Per quanto riguarda le azioni amministrative ai fini di prevenzione del conferimento di incarichi illegittimi, si ha la legge 24 novembre 1981, n. 689, che colpisce coloro che conferiscono incarichi a soggetti cui non sono conformi ai parametri visti. L'art. 1, co. 7, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, stabilisce l'irrogazione di una sanzione pecuniaria che può variare da mille a cinquemila euro, a cui provvede l'autorità amministrativa competente secondo la legge citata n. 689, salvo l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale. L'inosservanza degli obblighi di comunicazione-pubblicità sono invece puniti con sanzioni economiche dall'art. 47. d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

L'art. 15, co. 2 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sanziona la mancata pubblicazione degli incarichi conferiti da parte dell'amministrazione con l'inefficacia dell'atto di conferimento con la relativa possibilità che tale sanzione dell'inefficacia dell'atto possa gravare anche sull'incolpevole consulente con la connessa mancata erogazione del compenso, e ciò derivante dagli errori in fase di pubblicazione da parte del soggetto conferente. Comunque sia, tutte le responsabilità ordinamentali: amministrativa-contabile, disciplinare, dirigenziale, civile, penale, amministrativa-pecuniaria, hanno come fondamento l'accertamento dell'illegittimità dell'incarico di collaborazione o consulenza.

Tali compiti di accertamento vengono svolti sia da organi interni dell'amministrazione, che controllori esterni terzi e imparziali. Ricadono nella prima categoria gli uffici contabili e di ragioneria, servizi ispettivi e revisori dei conti; appartengono invece alla seconda categoria: sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a cui le amministrazioni devono inviare i regolamenti sugli incarichi che gli incarichi individuali; ispettorato della Funzione pubblica, la cui funzione è quella che vigilare che le amministrazioni nelle loro azioni rispettino i principi di imparzialità e buon andamento; in ultimo gli ispettorati generali della Ragioneria generale dello Stato.

Per i numerosi controlli si sono avuti molti interventi della Corte dei conti di natura sanzionatoria per danni erariali e interventi interni autocorrettivi. Non frequenti invece le sanzioni disciplinari ai dirigenti rei di aver conferito incarichi illegittimi con conseguenze di danno alle casse pubbliche.

Un ruolo importante potrebbe assumere l'ispettorato della funzione pubblica che, dopo una condanna per illegittimo conferimento di incarichi da parte delle sezioni della Corte dei conti regionale, controlla che vengano assunti tutti i procedimenti affinché siano esperite delle azioni disciplinari interne.

Possibili segnalazioni su incarichi illegittimi possono venire anche da cittadini, associazioni categoria ma anche dalla magistratura che indirettamente sia incorsa in tale difetto.<sup>207</sup>

#### **4.5. Incidenza della normativa anticorruzione sugli incarichi esterni: art. 110, co. 1, d.lgs. n. 267 del 2000 e art. 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001**

---

<sup>207</sup> Tenore V., *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, cit., pp. 101-108

Altra forma di conferimento dell'incarico è l'attribuzione di uno status di dirigente a un soggetto esterno o, seppur più raro, a un soggetto interno alla p.a., ovvero un incarico più durevole, anche se sempre temporaneo, al fine di contribuire con la propria professionalità alla gestione pubblica.

Al fine del conferimento degli incarichi presenti nell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, il soggetto dovrà avere una peculiare competenza cui si potrà accertare attraverso le sue precedenti esperienze e il suo bagaglio curriculare, anche se, come avviene purtroppo pure per le consulenze, molto spesso questi criteri sono più di natura politica o clientelare.

Come affermato più volte dalla Corte dei conti, l'amministrazione, invece di acquisire specializzazioni di cui essa non sia dotata, preferisce fare ricorso a professionalità esterne per colmare la carenza di personale nella qualifica dirigenziale.<sup>208</sup>

Ai fini di dare rilievo e visibilità ai criteri di selezione con le relative esperienze dei soggetti è stato previsto la pubblicazione, ex art. 15, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, di tali generalità, anche per i dirigenti interni incaricati, affinché ci sia un controllo pubblico su tali titoli e sui criteri utilizzati per il conferimento.

A un rispetto di tali principi risponde il d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 dove all'art. 3 stabilisce ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali, esterni o interni.

Sempre nel d.lgs. n. 39, all'art. 17, stabilisce che il conferimento di incarichi in violazione dello stesso decreto sono nulli e che il soggetto conferente rischia di incorrere nella responsabilità amministrativa-contabile.

---

<sup>208</sup> C. conti, sez. contr. 10 Giugno 2010 n. 12, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)



Ruolo molto importante nel campo della incompatibilità e inconfirabilità all'interno dell'ente è svolto dal responsabile anticorruzione stabilito all'interno dell'art. 15 del d.lgs. Si prevede che il responsabile del piano anticorruzione, che è nominato in ogni amministrazione, ente privato di controllo pubblico e ente pubblico, dovrà accertare che nell'ente dove egli è stato nominato siano rispettate le normative riguardanti le incompatibilità ed inconfirabilità. Se egli dovesse scoprire la violazione di tali disposizioni dovrà comunicare al soggetto interessato le cause che egli ha identificato di inconfirabilità e incompatibilità, oltre che segnalare all'Autorità Nazionale anticorruzione, Corte dei conti (per accertare eventuale responsabilità amministrative) e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, tutti i possibili casi di violazione della normativa. Successivamente il provvedimento di revoca dell'incarico dovrà essere comunicato all'Autorità anticorruzione che, se successivamente ai 30 giorni dalla comunicazione non viene formulata un'istanza di riesame, diviene definitiva.<sup>209</sup>

Il responsabile della prevenzione della corruzione assume un ruolo molto importante nel processo di attivazione delle responsabilità. Nelle amministrazioni egli dovrà essere chiamato a rispondere nel caso in cui fossero commessi dei reati di corruzione o nel caso in cui non fossero rispettate le misure del piano triennale di prevenzione della corruzione. Visto che egli ha una responsabilità che gli graverà di ordine sia dirigenziale che disciplinare, gli saranno attribuiti dei doveri per l'attuazione del piano, sia, dall'altro lato, di vigilanza sull'attuazione delle misure.<sup>210</sup>

---

209 Stefano P., Cristiana B., Nadezda S., *inconfirabilità e incompatibilità di incarichi presso gli enti privati di controllo pubblico*, in *Azienditalia*, 2013, 8-9, p. 8.

210 Merloni F., *Delitti contro la p.a. I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2013, 8 - Allegato 1, 4, p. 7.

Nel caso in cui l'incompatibilità sopraggiunga successivamente al conferimento dell'incarico, lo stesso dirigente decade ex art. 19 del d.lgs. n. 39 del 2013. All'art. 20 si sancisce che al momento del conferimento dell'incarico il soggetto destinatario dovrà depositare una dichiarazione nella quale stabilisce la mancanza di una delle cause di inconfiribilità e un'altra, questa a cadenza annuale, in cui stabilisce la mancanza di cause di incompatibilità di cui al decreto ora menzionato. Queste dichiarazioni vengono pubblicate all'interno del sito p.a. e la dichiarazione del comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 39 è condizione per la validità dell'incarico.

Sempre l'art.39 stabilisce dei limiti al conferimento degli incarichi e quindi dispone dei divieti che riguardano:

a) chi detiene cariche o incarichi in enti di diritto privato finanziati o regolati dall'amministrazione o ente pubblico che attribuisce gli incarichi, nel caso in cui il compito del dirigente sia quello di vigilanza o controllo sugli stessi enti privati.

b) l'art. 4 stabilisce <<a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi a ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico>>

c) componenti degli organi di indirizzo nell'ente pubblico o dell'amministrazione cui abbia conferito l'incarico o abbiano l'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo

d) all'art. 7 del d.lgs. 39 <<a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o de consiglio della regione che conferisce l'incarico, ovvero nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, oppure siano stati predidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte di uno degli enti locali” simili incompatibilità anche per i membri delle giunte e dei consigli regionali.>>

e) art. 5 stabilisce che <<gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono svolgere incarichi conferiti a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale>> medesime cariche interdette per le ipotesi date dagli artt. 8, 10 e 14 del d.lgs. n. 39.

Incarichi dirigenziali che comunque possono essere conferiti anche a esperti qualificati ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 o, per gli enti locali, dall'art. 110, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. L'art. 19, comma 6, specifica che gli incarichi attribuiti dai commi che vanno dal primo al quinto dello stesso decreto, possono essere conferiti a tempo determinato, ma nel limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e invece del 8% per quelli appartenenti alla seconda fascia.

Il termine degli incarichi non può superare i termini di tre anni per gli incarichi dirigenziali generali e invece non può oltrepassare il termine di cinque anni per i restanti.

Da sempre, anche prima della riforma del 2009, si è sempre richiesta una professionalità elevata del soggetto cui veniva affidato l'incarico dirigenziale: che avesse svolto funzioni dirigenziali per almeno cinque anni oppure venisse da settori della ricerca, docenza universitaria, avvocatura, magistratura e procuratori di stato.

Un'interpretazione piuttosto restrittiva è stata data dal Consiglio di Stato il quale stabilì che era esclusa una sua applicazione estensiva che consentisse un ricorso a dirigenti esterni rispetto a quelle che sono disponibili all'interno delle amministrazioni. Tali percentuali non potevano essere neppure minimamente arrotondate nel caso in cui l'amministrazione fosse così ridotta numericamente da poter raggiungere l'unità, neppure se, nell'applicare le due suddette percentuali, il risultato fosse stato un numero superiore allo 0,5. Oltretutto, sempre il CDS, stabilì che tali incarichi non potessero essere attribuiti a dipendenti della stessa amministrazione conferente l'incarico.<sup>211</sup>

Invece la Corte dei conti è intervenuta per affermare che l'incarico dovesse essere assunto da persone la cui professionalità sia desumibile dal titolo di studio e dall'esperienza lavorativa che sia almeno di pari grado a quella richiesta per l'accesso alla dirigenza.

Sarà possibile il conferimento di un incarico a un soggetto già in servizio presso l'Amministrazione unicamente nel caso in cui venga accertata che la sua

---

<sup>211</sup> Cons. St., comm. Spec., 27 Febbraio 2003, n. 514, in *Foro it.*, 2003, III, p. 447.

professionalità si basa sul possesso dei requisiti inerenti a passate e concrete esperienze lavorative, e che tale requisito venga accertato in modo inequivocabile. Queste esperienze dovranno, inoltre, avere titoli determinati e di grande livello, oltre che essere pari ai criteri richiesti per gli altri soggetti elencati nell'art. 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001.<sup>212</sup>

Per conferimento dirigenziale a soggetti dipendenti presso la medesima amministrazione conferente sono richiesti, ex art. 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001, requisiti maggiori rispetto a esperienza e conoscenza, in quanto si richiede una professionalità eccellente visto l'assoluta singolarità della possibilità di dare il ruolo dirigenziale a chi non ha superato il percorso prescritto per tale carica<sup>213</sup>. Nell'evoluzione normativa succedutasi in ordine alla configurazione dei compiti dirigenziali e dei modi secondo i quali essi vengono attribuiti, il termine “dirigente”, cui il legislatore è ricorso nel comma 10 dell’art.19 del decreto legislativo n.165 del 2001, sta a significare una categoria, nel senso che costituisce il presupposto per il conferimento delle funzioni di ispezione, consulenza, studio e ricerca, funzioni riservate a coloro che nell’ambito delle proprie Amministrazioni non abbiano conseguito o conservato la titolarità di un Ufficio<sup>214</sup>.

L'art 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001, inoltre, non potrà essere utilizzato per conferire le funzioni di capo dipartimento a soggetti appartenenti alla seconda fascia dirigenziale della stessa amministrazione e ciò per non disattendere la normativa limitativa riguardante il conferimento di ruoli di vertice ai dirigenti di fascia inferiore con l'utilizzo di soggetti appartenenti già ai ruoli dirigenziali, la

---

212 C. conti, sez. contr., 24 Luglio 2002 n. 16, p. 18, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

213 C. conti, sez. contr., 4 febbraio 2003, n. 3, in *Foro amm.-CdS*, 2003, p. 714; id., 24 luglio 2002 n. 16, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) ; id, 27 Ottobre 2008, n. 14, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

214 C. conti, sez. contr., *Massima allegata alla Delibera n. 13/2005/P* , in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

cui possibilità di utilizzo è già regolata da altre disposizioni dello stesso art. 19<sup>215</sup>. Nell'ipotesi di conferimento di incarico di funzione dirigenziale ai sensi dell'art. 19 co. 6 del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 a soggetto estraneo, occorre che l'Amministrazione dimostri che all'interno non sono rinvenibili unità dirigenziali a cui poter conferire detto incarico, non essendo utilizzabile a tal fine l'immotivata conferma dei soggetti dichiaratisi disponibili negli incarichi in precedenza ricoperti dai medesimi<sup>216</sup>.

La legislazione del 2005, che modificò l'art. 19, c. 6, consentì il conferimento dell'incarico all'esterno anche al personale cui avesse maturato esperienze di lavoro presso la stessa amministrazione che aveva conferito l'incarico, proprio al fine di voler incentivare il conferimento di incarichi esterni. Tale strumento fu utilizzato dagli organi di governo, anche locale, per fidelizzare l'amministrazione alla politica e quindi eludere l'assunzione mediante concorso.

Nel 2009 viene approvato il d.lgs. 150 in cui l'art. 40 modifica l'art. 19, co. 5 e aggiunge i commi 6-bis e 6-ter al d.lgs. 165 del 2001. L'obiettivo è una modificazione dei criteri di conferimento degli incarichi ai soggetti estranei dalla pubblica amministrazione ed ai dirigenti non appartenenti ai ruoli.

Le modifiche più importanti risiedono nel presentare un'adeguata motivazione sulla scelta del soggetto incaricato e che lo stesso abbia esperienza di almeno un quinquennio, ma soprattutto che il soggetto a cui conferire l'incarico non dovrà essere rinvenibile all'interno dell'amministrazione. Comunque già prima di tale novella la giurisprudenza riteneva necessaria un'istruttoria sull'inesistenza di soggetti disponibili e idonei nel ruolo all'interno dell'amministrazione in quanto è

---

215 C. conti, sez. contr., 29 Ottobre 2004, n. 11, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 2953.

216 C. conti, sez. contr., *Massima allegata alla Delibera n. 10/2006/P*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

imposta dal principio generale secondo il quale l'Amministrazione deve svolgere i suoi compiti con il personale di ruolo a disposizione<sup>217</sup>; nonché un prova di aver confrontato l'interesse pubblico che ha portato all'incarico esterno, le posizioni giuridiche e gli interessi che eventualmente possano essere in conflitto con esse; inoltre l'esclusione di professionalità interne deve essere avvenuto seguendo canoni di trasparenza, pubblicità e partecipazione<sup>218</sup>.

Anche per gli incarichi esterni disciplinati nell'art. 7, d.lgs. 165 del 2001, il procedimento di affidamento è oggi più chiaro e supportato dalla selettività e controllo, obbligando le varie amministrazioni a rendere pubbliche le scelte fatte con i relativi criteri seguiti, con la nullità degli incarichi conferiti in violazione della predeterminazione e pubblicazione dei criteri di scelta.

la riforma del 2009 porta alla modifica dell'art 19 del d.lgs. 165 comportando la creazione di una procedimentalizzazione, garantita dalla massima trasparenza, che porterà al conferimento dell'incarico dirigenziale trovando l'apice di tale iter nel momento della motivazione dell'atto di conferimento<sup>219</sup>.

Altra parte della dottrina ritiene invece che la riforma n. 150 del 2009 non abbia comportato grossi cambiamenti rispetto alla precedente legislazione, solo delle novità sostanziali riguardanti la pubblicità nel procedimento di conferimento degli incarichi, seppur riprende vecchie proposte di legge di precedenti Governi.<sup>220</sup>

---

217 C. conti, sez. contr., 10 Settembre 2001 n. 31, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

218 TAR Lazio, Roma, sez. I, 21 settembre 2001 n. 7481, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

219 Gliniansky S., *Riforma Brunetta: il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali tra la fiduciarietà del rapporto e il rispetto di un giusto procedimento "negoziale"*, cit. p. 3

220 G. D'Alessio, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 5

Si è anche giunti a individuare la necessità, ai fini proprio di identificare i soggetti per eseguire la comparazione, di una preventiva individuazione degli stessi attraverso un preventivo interpello obbligatorio.

Ci saranno anche attività che avranno priorità rispetto alla valutazione dei soggetti. In primis si avrà la definizione dei parametri di incompatibilità e inconferibilità del d.lgs. n. 39 del 2013; i requisiti di professionalità richiesti ai fini del conferimento dell'incarico dati in collegamento con gli obiettivi da raggiungere; i criteri di misurazione delle competenze e delle esperienze di coloro che sono interessate all'incarico. Tali criteri, dati nell'art. 19, co. 1, d.lgs. 165 del 2001, non sono posti in classificazione anche se si può capire che il criterio centrale dato dal legislatore, grazie all'impianto dato alla riforma, è quello dei risultati conseguiti in passato dal soggetto in relazione agli obiettivi che gli erano stati assegnati. Quindi le diverse amministrazioni conferenti saranno libere nello scegliere il diverso livello di rilevanza da affidare ai vari criteri elencati nel comma in commento, ma sarà essenziale che ogni amministrazione garantisca il livello massimo di trasparenza cui dovrà riguardare, sia il numero, la tipologia che i criteri di scelta da utilizzare.

Da parte della giurisprudenza, sia amministrativa che contabile, appare un atteggiamento di contrarietà nell'utilizzo di incarichi esterni. Tale atteggiamento lo riscontriamo in varie decisioni della Corte dei conti, come la n. 542 della sezione giurisdizionale Regione Toscana del 26 Settembre 2006, nella quale l'affidamento a un professionista esterno privo del requisito della laurea di incarichi inerenti alla responsabilità finanziaria e contabile e senza la dimostrazione delle cause cui necessitano per farvi ricorso, comportano la restituzione dei compensi in quanto



costituisce danno erariale in virtù del fatto che quell'incarico era da considerarsi illegittimo<sup>221</sup>.

In base alla modifica apportata all'art. 19, co. 6, d.lgs. 165 del 2001, l'amministrazione deve presentare adeguata motivazione sulla qualificazione professionale del soggetto scelto per l'incarico dirigenziale, ma la stessa dovrà anche dimostrare l'impossibilità di trovare, all'interno della stessa amministrazione, un soggetto con le medesime qualità professionali e quindi idoneo all'incarico.

Per quanto riguarda il conferimento a tempo determinato dei dirigenti apicali, la novella del 2009 ha modificato sempre l'art. 19, imponendo il rispetto dei limiti percentuali stabiliti dal sesto comma.

Sempre nella riforma del 2009 è stato introdotto l'art. 6-*bis* nel quale si dispone un canone di arrotondamento delle percentuali, in quanto le stesse contenute nei commi 4, 5-*bis* e 6, vengono “arrotondati all'unità inferiore se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque”. Secondo il comma 6-*ter*, sempre dell'art. 19, le norme in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali si applicano a tutte le amministrazioni.

Per i soggetti esterni vige anche il regime della decadenza dal ruolo nel caso in cui, durante lo svolgimento dell'incarico, il soggetto incorresse in una delle cause di incompatibilità trattate presso il d.lgs. n. 39 del 2013<sup>222</sup>.

Per quanto riguarda le controversie inerenti al conferimento degli incarichi dirigenziali esterni è opportuno citare una sentenza della Cassazione seconda la

---

221 Tenore V., *La nuova corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controllo*. Milano, Giuffrè, 2008, p. 244.

222 Tenore V., *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, cit., pp. 109-120

quale <<le controversie relative al conferimento degli incarichi dirigenziali, anche se tale conferimento implica l'assunzione a termine di soggetti esterni, sono di pertinenza del giudice ordinario in applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1, a norma del quale sono devolute al giudice ordinario le controversie relative ai rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, incluse le controversie relative all'assunzione al lavoro e quelle relative al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali, semprechè, come di norma accade, la selezione del destinatario dell'incarico, e quindi anche dell'assunzione a termine, non abbia carattere concorsuale (Cass. sez. un. n. 25042/2005 8950/2007, 5078/2008).>><sup>223</sup>.

---

223 Cass., sez. un., 23 Aprile 2012 n. 6330, in [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

## OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Si osserva come nel corso degli anni, dopo le numerose riforme, si sia avuta una maggiore procedimentalizzazione per quanto riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali al fine di contemperare i principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché delle clausole generali di correttezza e buona fede, con l'elemento della fiduciarità.

Notevoli cambiamenti si riscontrano nella riforma n. 124 del 2015, dove si osserva la volontà di creare un mercato della dirigenza al fine di aumentare la competitività del Paese. Tale obiettivo lo si può appurare nella rotazione dei dirigenti, nella maggiore mobilità dovuta alla nascita di tre distinti ruoli unici e la temporaneità dell'incarico, seppur temperata da una stabilità del rapporto.

Un ruolo importante all'interno dell'ultima riforma viene assunto dalle Commissioni. Queste avranno un ruolo centrale nel conferimento dell'incarico, ma allo stesso tempo c'è il pericolo di una loro marginalizzazione visto che non avranno una vera e propria funzione decisionale.

Dubbi permangono anche per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza, ovvero secondo le regole del concorso e del corso-concorso. Nel caso del concorso la conferma avverrà successivamente ad un esame, e non mediante la dimostrazione delle capacità del soggetto svolte durante l'attività dirigenziale. Invece, per quanto riguarda il corso-concorso, necessiterebbero delle puntualizzazioni inerenti ai requisiti di accesso, cioè se sono sempre validi quelli elencati presso il d.p.r. 70 del 2013.

Per quanto riguarda lo spoils system il suo potenziamento lo si deve alla riforma n. 145 del 2002, ma esso fu molto ridimensionato per opera della Corte costituzionale che, in varie sentenze, limitò tale istituto solo per la dirigenza apicale, ovvero per gli incarichi che rafforzano il rapporto tra l'organo politico e il vertice amministrativo. Perplessità inerenti allo spoils system sorgono anche per le novità legislative introdotte dalla riforma Madia, in quanto, da una parte, abbiamo il possibile rafforzamento della discrezionalità politica nella scelta della dirigenza e, dall'altra, il non aver potenziato il sistema del merit system.

Per quanto riguarda il conferimento dell'incarico a soggetti esterni, l'uso di tale istituto è stato utilizzato in modo spesso eccessivo e con fini, certe volte, clientelari. Anche qui troviamo la necessità di trovare un equilibrio tra la necessità delle amministrazioni di far uso di soggetti esterni e l'opportunità di evitare un possibile abuso da parte delle p.a., come è stato più volte precisato anche dalla Corte dei conti.

Incertezze permangono per il ruolo e le responsabilità del responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), perchè, da una parte, c'è il pericolo che tale soggetto possa essere assunto quale “capro espiatorio” per colpe dell'amministrazione e, dall'altro, che possa rispondere per colpe non sue visto che può essere stata l'amministrazione ad aver assunto un piano anticorruzione carente, o che gli organi politici non ne abbiano dato piena attuazione.

## INDICE BIBLIOGRAFICO

**Abignante G.**, *la riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bari, G. Laterza & Figli, 1916

**Alleva P.**, *Lo ius variandi, in il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal D.LGS. 29/1993 alla Finanziaria 1995 Tomo II Commentario*, Milano, Giuffrè, 1995

**Amato G.**, *Gli statuti regionali. Commento allo statuto della regione Lazio*, Milano, Giuffrè, 1972

**Apicella E. A.**, *Conferme e novità in tema di conferimento di incarichi dirigenziali dopo la << riforma brunetta >>*, in *Foro amm. CDS*, 2010

**Basenghi F.**, *Organizzazione e disciplina degli uffici e delle dotazioni organiche*, in Carinci F., Zoppoli L., (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Torino, Utet, 2004

**Benvenuti F.**, *Tendenze, soluzioni e problemi del pubblico impiego in Italia*, in *RTDP*, 1977

**Boscato A.**, *Il dirigente dello stato*, Milano, Giuffrè, 2006

**Boscato A.**, *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014

**Brollo M.**, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 83

**Campanella P.**, *Mansioni, qualifiche, ius variandi nell'impiego pubblico "privatizzato"*, in *Riv. Giur. Lav.*

**Capano G.**, *L'improbabile riforma*, Il Mulino, Bologna 1992

**Caracciolo A.-Cassese S.**, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici dell'Italia liberale*, in *Quad. Storici*, VI, 1971

**Carinci F.-Mainardi S.**, *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005

**Carinci F.**, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, titolo II, D.Lgs. n. 29/1993 (il modello <<universale>>)*, in ADL, 2001

**Carocci G.**, *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana, dieci anni al potere, 1901-1909*, Feltrinelli, Milano, 1962

**Caruso G.**, *Retromarcia sul ruolo unico: torna la separazione*, in *Guida al diritto – Il Sole 24 ore*, 2002

**Cassese S.**, *l'amministrazione dello stato liberale-democratico*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974

**Ciaramella A.**, *Le recenti disposizioni sanzionatorie delle patologie nel conferimento degli incarichi di consulenza da parte di amministrazioni pubbliche*, 2007, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)

**Clarich M.-Ilaria D.**, *La riforma del pubblico impiego: commento ai d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 18 novembre 1993, n. 470, 23 dicembre 1993, n. 546*, Rimini, Maggioli, 2000

**Corpaci A.**, *riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della legge n. 145 del 2002*, in *Lav.p.a.*, 2002

**Craveri P.**, *la repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino, 1995

**D'Alessio G.-Valensine B.**, *Incarichi di funzione dirigenziale*, in Carinci F. e Zoppoli L., (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004

**D'Alessio G.**, *gli incaricati di funzione dirigenziali*, in (a cura di), Carinci F., D'Antona M., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000

**D'Alessio G.**, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in LPA, 2002

**D'Alessio G.**, *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *lav. Pubbl. amm.*, 2014

**D'Alessio G.**, *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Lav. nelle p.a.*, 2001

**D'Alessio G.**, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

**D'Auria G.**, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in GDA, 2002

**D'Orta C.**, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002*, in (a cura di) A. Zoppoli, *La dirigenza pubblica rivisitata*, Napoli, Jovene, 2004

**D'Orta C.**, *L'organizzazione delle p.a. Dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. P.A.*, 2011

**D'Orta C.**, *Legge quadri sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma <<strabica>>*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1990

**D'Orta C.**, *Politica e amministrazione*, in C. D'Orta, Meoli C., *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, Cedam, 1994

**D'Orta C.**, *Politica e amministrazione*, in Carinci F., D'Antona M., (diretto da), *Il lavoro diretto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000

**De Felice R.**, *Mussolini il fascista*, Torino, Einaudi, 1992

**De Fiores C.**, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione? Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in *Dir. Pubbl.*, 2006

**De Stefani A.**, *l'oro e l'aratro*, Milano, Treves, 1929

**De Vittorio L.**, *I contratti di pubblico impiego '94-'97: una verifica critica della riforma*, in F. Carinci (diretto da), *Sanzioni disciplinari*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - I contratti collettivi di comparto*, Milano, Giuffrè, 1997

**Desideri C.**, *L'amministrazione dell'Agricoltura*, Roma, Officina, 1981

**Farneti P.**, *Sistema politico e società civile. Saggi di teorie e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971

**Fasano G.**, *Affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'Amministrazione*, 2015, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it)

**Frascani P.**, *Per un'interpretazione della politica di intervento pubblico nella transazione dell'economia di guerra all'economia di pace in Italia*, in *la transazione dell'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in*

- Germania dopo la Prima Guerra mondiale*, a cura di Hertner P. e Mori G., Bologna, Il Mulino, 1982
- Galantino L.**, *I lineamenti generali della riforma del pubblico impiego*, in Galantino L. (a cura di), *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Profili di diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1994
- Galbiati C.**, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Dir. relaz. Ind.*, 2013
- Garilli A.**, *Le controversie sui concorsi e sulla progressiva verticale: riparto di giurisdizione, discrezionalità amministrativa e poteri del giudice ordinario*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2003
- Glinianski S.**, *riforma brunetta: il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali tra la fiduciarità del rapporto e il rispetto di un giusto procedimento "negoziale"*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)
- Gragnoli E.**, *La "carriera" nel lavoro pubblico dopo il decreto n. 29 del 1993 e i primi contratti*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1996
- Guarino G.**, *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano Giuffrè, 1985
- Lanotte M.**, *Mobilità professionale e progressioni di carriera nel lavoro pubblico privatizzato*, Torino, Giappichelli, 2012
- Marchegiani S.-Mancini N.**, *Il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi ai dirigenti ai dirigenti di ruolo: spunti di riflessioni dopo la recente riforma*, in *Azienditalia-Il personale*, 2010
- Mataluni F.**, *l'affidamento degli incarichi di consulenza nelle pubbliche amministrazioni*, in *Foro Amm.*, 2015
- Melis G.**, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministro per i Beni culturali ambientali pubblicazioni degli Archivi di Stato, Roma, 1988
- Melis G.**, *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in, AA.VV., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Convegni del 150° dell'Unità d'Italia., Bologna, Bononia University Press, 2010
- Melis G.**, *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010
- Melis G.**, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1996



- Menghini L.**, *La disciplina degli incarichi dirigenziali*, in *LPA*, 2002
- Meoli C.**, *Incarichi di funzioni dirigenziali*, in Carinci F. (a cura di di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal D.LGS 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Milano, Giuffrè, 1995,
- Merlini S.**, *il governo costituzionale*, in R., romanelli (a cura di), *storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 1995
- Merloni F.**, *Delitti contro la p.a. I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2013
- Mozzarelli C.-Nespor S.**, *Il personale e le strutture*, in Cassese S. (a cura di), *L'amministrazione centrale*, in *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, vol. IX, Torino, UTET, 1984
- Mussolini B.**, *Opera omnia*, vol. XIX, Firenze, La Fenice, 1956
- Napoli M.**, *Il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche. Lineamenti interpretativi del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni*, in *Jus*, 1995
- Oberdan F.**, *La riforma del pubblico impiego*, Milano, *Il Sole 24 Ore*, 1998
- Olivieri L.**, *Dirigenza pubblica: un ritorno allo spoils system?*, in *Guida al pubblico impiego*, 2014
- Orsi Battaglini A.**, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *dir. Lav. Rel. Ind.*, 1993, p. 468; Fiorillo L., *Potere di organizzazione*, Fiorillo L., (a cura di), *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, Milano, 2011, Giuffrè, III, p. 118.
- Pallini M.**, *Sulle tristi sorti del principio di distinzione tra politica e amministrazione nella disciplina della dirigenza pubblica*, in *La dirigenza*, in *Quad. dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009
- Pastori G.-Sgroi M.**, *Dirigenti pubblici*, in *Enc. Dir. Agg.*, Milano, 2001
- Persiani M.**, *Prime osservazioni sulla disciplina del pubblico impiego*, in *Dir. Lav.*, 1993
- Pozzi A.**, *Serve ancora una giurisdizione speciale del lavoro pubblico?*, 2008, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- Presidenza del Consiglio**, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione*, vol. III, allegato 76°, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953

**Prodi P.**, *Il sacramento del potere: Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna, Il Mulino, 1992

**Purcaro A.-Gravallese I.**, *La riforma della dirigenza pubblica con particolare riguardo alla dirigenza locale: riflessioni a margine della legge delega 124/2015*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

**Purcaro A.-Gravallese I.**, *La riforma della dirigenza pubblica*, 2005, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

**Ruffilli R.**, *La riforma amministrativa del 1923-1924 e la crisi del liberismo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XXV, 1975

**Ruffilli R.**, *problemi dell'organizzazione amministrativa dell'Italia liberale*, 1971, ora in *istituzioni società stato. Scritti politica e di storia di Roberto Ruffilli*, a cura di G. Nobili Schiera, vol. I, *il ruolo delle istituzioni amministrativa nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M.S. Piretti, Bologna, Il Mulino, 1989

**Rusciano M.**, *l'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978

**Rusciano M.**, *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *D.P.*, 2008

**Silvestro C.**, *Il riordino della dirigenza statale*, Napoli, Edizione giuridica Simone, 2003

**Socrate F.**, *borghesia e stili di vita*, in Sabbatucci G.-Vidotto V (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 3, *Liberismo e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1995

**Stefano P.-Cristiana B.**, Nadezda S., *inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso gli enti privati di controllo pubblico*, in *Azienditalia*, 2013

**Tenore V.**, *La nuova corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controllo*. Milano, Giuffrè, 2008

**Tenore V.**, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente: responsabilità civile, responsabilità penale, responsabilità amministrativo-contabile, responsabilità disciplinare, responsabilità dirigenziale normativa, dottrina, giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2013

**Tenore V.**, *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, Milano, Giuffrè, 2014

**Tiraboschi M.**, *La nuova riforma del lavoro pubblico commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15 e al decreto legislativo 27 Ottobre 2009, n.150*, Milano, Giuffrè, 2010

**Valensise B.**, *La dirigenza statale alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, Torino, Giappichelli, 2002

**Viscomi A.**, *La riforma dell'amministrazione del Governo Renzi. Note brevi per una lettura del ddl 1577*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2014

**Zoppoli A.**, *La dirigenza nel pubblico impiego "privatizzato"*, in Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di) *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993