



# DIRSTAT<sup>®</sup>

FEDERAZIONE FRA LE ASSOCIAZIONI  
ED I SINDACATI NAZIONALI DEI DIRIGENTI,  
VICEDIRIGENTI, FUNZIONARI, PROFESSIONISTI  
E PENSIONATI DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE E DELLE IMPRESE.

Via Aonio Paleario, 10 00195 Roma – tel. 06.3222097 - fax. 063212690

[www.dirstat.it](http://www.dirstat.it)

[dirstat@dirstat.it](mailto:dirstat@dirstat.it)

**IL SEGRETARIO GENERALE**

## **Assegnazione dei posti in organico della dirigenza civile privatizzata**

1. E' doveroso evidenziare la violazione di legge per la spartizione di posti dirigenziali "privatizzati" occupati da Magistrati e Ufficiali delle Forze Armate, che conservano peraltro nel nuovo incarico "status" e "retribuzioni" pubbliche "doc".

In due Ministeri, in particolare, Giustizia e Difesa, posti dirigenziali anche di livello generale organicamente afferenti ai dirigenti privatizzati, vengono, abusivamente coperti da Magistrati (Giustizia almeno 20 posti di livello dirigenziale generale) e Ufficiali delle Forze Armate (Difesa). Questo "saccheggio", (che avviene forse) all'insaputa della maggioranza delle benemerite categorie (Magistrati e Ufficiali delle Forze Armate) è stato ripetutamente segnalato ai Ministri competenti (Orlandi e Pinotti) senza alcun esito. Sarebbe opportuno che la Confedir e la DIRSTAT FIALP intervenissero nelle sedi competenti per far cessare questo sconcio e garantire il rispetto di principi costituzionalmente tutelati, quali il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione. La presente costituisce di per sé già un atto di diffida.

2. PREAMBOLO. Da anni si denuncia la violazione dell'autonomia della dirigenza gestionale, il maggior punto di criticità del sistema, dovuto sostanzialmente al dilagare degli incarichi di tipo fiduciario (art.19 comma 6, D.Lgs n. 165/2001 con le specifiche dell'art. 110 del D.Lgs 267/2000 per le autonomie locali e dell'art. 15 septies ed ostie D.Lgs 502/92 e smi per il Servizio Sanitario Nazionale) e il sostanziale fallimento della contrattualizzazione del lavoro pubblico e di quello della dirigenza in particolare, al quale si è ritenuto di poter applicare le norme del diritto privato al fine di conseguire maggiori livelli di efficacia ed efficienza delle prestazioni e che di fatto hanno, invece, creato un promiscuo sistema di regole di diritto pubblico e privato, inaffidabile.

In generale l'art. 19, comma 1 bis, del D.Lgs. n. 165 del 2001 prevede che "l'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta": è necessario il previo esperimento delle procedure di interpello (previsto sia dalla legge che dai contratti collettivi di riferimento). I criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali, nonché quelli concernenti le relative procedure, devono essere oggetto dell'informazione preventiva e, nell'affidamento degli incarichi, l'amministrazione, al fine della migliore utilizzazione dei dirigenti, terrà anche conto dell'esperienza professionale complessivamente acquisita o maturata dagli stessi nell'espletamento di precedenti incarichi. Nel

conferimento degli incarichi, l'Amministrazione deve, in ogni caso, tenere presente le esigenze di buon andamento e continuità dell'attività amministrativa mediante l'individuazione di professionalità, che abbiano acquisito una comprovata esperienza correlata all'incarico da conferire, nonché alla specificità dell'amministrazione di riferimento. Sarà utile individuare ulteriori criteri per l'affidamento degli incarichi dirigenziali, ivi compresi quelli di livello apicale, a professionalità interne.

La procedura di interpello opera in linea orizzontale ed è riservata all'esame delle domande pervenute dai dirigenti nell'ambito della fascia di appartenenza. Qualora la suddetta procedura non pervenga all'individuazione di un soggetto idoneo – o perché vada deserta o per l'assenza di un dirigente di prima fascia di professionalità considerata adeguata all'incarico da coprire – l'Amministrazione, una volta concluso l'iter dell'interpello, potrà, per la scelta di un dirigente di prima fascia, allargare il campo delle proprie valutazioni ed esaminare i curricula eventualmente pervenuti dai dirigenti di seconda fascia.

Tuttavia l'esame sarà subordinato al mancato raggiungimento degli esiti della procedura, limitando la piena discrezionalità del conferimento dell'incarico a soggetto esterno all'Amministrazione. Soltanto una volta concluso l'iter dell'interpello, si potrà allargare il campo delle proprie valutazioni ed esaminare i curricula eventualmente pervenuti al di fuori del procedimento di interpello e non valutabili in quella sede, al fine di assicurare tempestivamente la necessaria continuità dello svolgimento delle funzioni relative all'incarico in questione e per far fronte alle sempre maggiori incombenze.

Gli interPELLI dovranno prevedere la pubblicità dei posti dirigenziali vacanti e disciplinare le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali informandoli ai principi di trasparenza, di parità di trattamento, di buon andamento e continuità dell'attività amministrativa e con le previste procedure comparative, senza predeterminazione del nominativo ben prima dello svolgimento delle stesse procedure.

3. Appare opportuno in questa occasione richiamare e tener presente l'orientamento della giurisprudenza costituzionale. La Corte ha da tempo evidenziato che *"la disciplina privatistica del rapporto di lavoro non ha abbandonato le "esigenze del perseguimento degli interessi generali" (sentenza n. 275 del 2001); che, in questa logica, essi (i dirigenti) godono di "specifiche garanzie", quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati "tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali" e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti (sentenza n. 193 del 2003; ordinanza n. 11 del 2002). Il legislatore, proprio per porre i dirigenti, anche generali "in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (...), ha accentuato (con il d.lgs. n. 80 del 1998) il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti" (ordinanza n. 11 del 2002)>> (sentenza n. 104 del 2007).*

4. Inoltre, la Corte è intervenuta per affermare il principio del giusto procedimento, con particolare riguardo alla cessazione anticipata dall'incarico, evidenziando che <<L'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del dirigente o direttore generale sia circondata da garanzie (...)", "La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica.", e quindi che il dirigente "non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento.>> (sentenza n. 104 del 2007).

Sempre con riferimento alla cessazione degli incarichi ha poi affermato che <<L'esistenza di una preventiva fase valutativa si presenta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale verrà adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire - attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall'organo politico - scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa.>> (sentenza n. 103 del 2007).

#### **I criteri per l'affidamento, il mutamento, la durata e revoca degli incarichi dirigenziali**

Le norme che disciplinano gli incarichi dirigenziali stabiliscono le procedure, le modalità di conferimento e la durata mirando a garantire l'autonomia e l'imparzialità dell'agire amministrativo. Pur essendo insiti nelle procedure per l'individuazione dei soggetti cui conferire un incarico dirigenziale il carattere della discrezionalità ed un margine più o meno ampio di fiduciarità, è indispensabile che le amministrazioni assumano la relativa determinazione con una trasparente ed oggettiva valutazione della professionalità e delle caratteristiche attitudinali.

#### **Affidamento e mutamento**

La legge fornisce chiare - benché sintetiche - indicazioni circa le modalità di conferimento degli incarichi. Infatti, l'articolo 19 comma 1 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che costituisce una norma di principio cui le amministrazioni diverse da quelle statali debbono adeguarsi mediante esercizio della loro autonomia organizzativa) stabilisce che per il conferimento di ciascun incarico dirigenziale "si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro."

E' chiaro che la considerazione delle attitudini e capacità professionali non potrà basarsi su valutazioni meramente soggettive, ma dovrà essere ancorata a circostanze oggettive, tra cui i risultati conseguiti nell'espletamento del precedente incarico. L'esigenza di una valutazione di tipo relativo e oggettiva si evince con chiarezza se si pone l'attuale tenore letterale della disposizione a confronto con la formulazione dell'originario articolo 19 del d.lgs. n. 29 del 1993,

che prevedeva: "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 ed adottando le procedure di cui ai commi 2 e 3". Nel testo attualmente in vigore il comma 1 del citato articolo risulta modificato ed è stata introdotta la specificazione che i "risultati conseguiti" devono essere valutati "con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro."

Si richiama l'attenzione sulla direttiva 23 maggio 2007 della Presidenza del Consiglio dei ministri (G.U. n. 173 del 27 luglio 2007), recante "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche", che impone, tra l'altro, di "curare che i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali tengano conto del principio di pari opportunità " nonché di "adottare iniziative per favorire il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussista un divario fra generi non inferiore ai due terzi".

L'esigenza di operare scelte discrezionali ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili evidenzia l'opportunità che le amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi. Ciò al fine di consolidare anche in questo settore la trasparenza in modo da favorire la fiducia dei dirigenti nel funzionamento dell'organizzazione e ridurre le possibilità di contenzioso.

In tale linea si collocano le clausole dei vigenti contratti collettivi per la dirigenza, i CCNL relativi al personale dirigente dell'Area I (21 aprile 2006), dell'Area VI (1 agosto 2006), dell'Area VIII (13 aprile 2006), i quali ai rispettivi articoli 20 prevedono che le amministrazioni adottino i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali, oggetto di informazione sindacale preventiva, e che provvedano alla pubblicizzazione in maniera aggiornata degli incarichi conferiti e dei posti vacanti, escludendo dai termini il mese di agosto.

In merito si segnala che anche la Corte dei Conti ha richiamato l'attenzione sull'importanza dell'adozione dell'atto di determinazione dei criteri di cui si tratta; analoga evidenza è stata posta dal Dipartimento della funzione pubblica (nota del 1 febbraio 2006, n. DFP 4612). E' quindi necessario che le amministrazioni che non l'abbiano ancora fatto provvedano con la massima celerità, e comunque entro il primo semestre del 2018, ad adottare il provvedimento di determinazione dei criteri di conferimento, di mutamento e di revoca degli incarichi dirigenziali, atto che, per il suo carattere di astrattezza e il suo contenuto di indirizzo è di competenza del vertice politico e va sottoposto alla registrazione degli organi di controllo previo concertazione delle organizzazioni sindacali.

5. Si indicano alcuni aspetti che dovrebbero essere considerati nell'ottica di una corretta procedura per il conferimento degli incarichi:

2.1) individuare strumenti per realizzare un'adeguata pubblicità relativamente ai posti di funzione vacanti, dando la possibilità di candidarsi ai dirigenti che, in possesso dei requisiti necessari, ritengono di avere la professionalità idonea allo svolgimento del relativo incarico;

2.2) prevedere che l'amministrazione compia un'adeguata ponderazione per individuare il dirigente di ruolo, o, a seguito di accertata mancanza, la persona estranea al ruolo stesso, che abbia le caratteristiche più rispondenti e la professionalità più idonee allo svolgimento dell'incarico;

2.3) agire in base ad una programmazione, evitando la creazione di vacanze e di eccedenze.

Nell'ottica della programmazione è necessario che le procedure relative alla conferma e soprattutto al conferimento di nuovi incarichi, anche nel caso di nomina su posti di funzione presso i collegi, siano attivate con un congruo anticipo. Si evidenzia in proposito che la Corte dei conti ha mosso rilievo specificando che la data di decorrenza degli incarichi non può riferirsi ad un periodo antecedente alla data di emanazione del provvedimento, atto che legittima all'esercizio delle specifiche funzioni dirigenziali.

#### **Durata degli incarichi**

Quanto alla durata degli incarichi, si coglie l'occasione per richiamare l'attenzione sull'applicazione della regola della durata minima, fissata dall'articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che è stata recentemente evidenziata dal Consiglio di Stato in sede consultiva (Adunanza della Sezione terza del 23 maggio 2006, n. 4938/05). Il Consiglio, in particolare, ha affermato che *<<corrisponde senza dubbio ad un obiettivo di tipo garantistico la predeterminazione della durata degli incarichi di funzione dirigenziale con un limite minimo che, evitando la precarietà di incarichi troppo brevi (annuali o addirittura semestrali), consenta al dirigente di esercitare il mandato in condizione di imparzialità (artt. 97 e 98 Cost.) per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità ed a poter essere valutato in relazione all'attività svolta e ai risultati conseguiti.>>*. Pertanto, la *durata minima fissata dalla menzionata disposizione non è derogabile*; *<<ogni deroga appare arbitraria e non conforme, oltre che con la formulazione letterale della norma, con l'evoluzione della medesima e con la logica complessiva del sistema.>>*.

Considerate le finalità della norma in questione, un'attenzione speciale va riposta anche per evitare la sua elusione. In quest'ottica, così come non sono ammesse proroghe di incarichi in atto (non previste dalla vigente normativa) non può parlarsi di "mutamento" di incarico (che ricorre quando al dirigente è mantenuta la responsabilità sulla stessa struttura e non muta la scadenza dell'incarico, ma vengono modificati gli obiettivi che il medesimo deve perseguire per conformarli al mutamento degli atti di indirizzo, delle priorità o dei programmi da attuare) se il dirigente viene preposto a diverso ufficio, trattandosi di revoca del precedente incarico e nuova attribuzione con la necessità di rispettare la durata minima. In tal caso, infatti, cambiano la

competenza di cui il dirigente è titolare in qualità di organo dell'amministrazione e gli obiettivi ordinari.

In questo contesto, naturalmente una particolare attenzione dovrà essere dedicata anche alla valutazione, da intendersi soprattutto in un'ottica collaborativa di miglioramento dell'attività e non solo come strumento finalizzato all'applicazione di sanzioni. Essa in ogni caso rappresenta il presupposto indefettibile per la revoca dell'incarico connessa a responsabilità, se ha condotto ad un esito negativo. Come detto, la rilevanza della valutazione nell'attuale assetto della disciplina della dirigenza è stata recentemente evidenziata dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 103 e 104.

### **Revoca degli incarichi dirigenziali**

Nell'adozione dell'atto di revoca (o della relativa proposta nel caso di revoca attinente a funzioni per uffici dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato) si dovrà assicurare il principio del giusto procedimento sia nelle ipotesi di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 sia nei casi in cui la revoca venga disposta per motivate ragioni organizzative o gestionali, che l'amministrazione dovrà comunque esplicitare. A tal fine le relative determinazioni dovranno essere precedute da una comunicazione al dirigente interessato entro margini di **tempo adeguati a consentire al medesimo di interloquire effettivamente** con l'amministrazione e salvo ricorso del dirigente in sede giurisdizionale. Tale comunicazione sarà poi funzionale alla verifica, anche da parte **dell'interessato, di altre posizioni** che siano confacenti alla propria professionalità nell'ambito della stessa o di altra amministrazione.

Nelle ipotesi di riorganizzazione, considerata la complessità della fase di adozione del relativo provvedimento che comprende la partecipazione sindacale, il momento più opportuno per la comunicazione all'interessato, che potrà riferirsi sia alla volontà di attribuire un nuovo incarico sul settore riorganizzato sia a quella di conferire un incarico su un settore diverso, può considerarsi quello successivo all'obbligatoria informativa preventiva, prima dell'eventuale concertazione o consultazione alle organizzazioni sindacali. E' necessario comunque che, nel caso di incarichi di preposizione ad uffici e servizi che non siano stati oggetto di riorganizzazione sostanziale, ovvero per i quali le competenze non siano mutate in modo tale da far venire meno l'oggetto dell'incarico, si provveda a risolvere il contratto individuale ed a revocare il precedente incarico. In tutti gli altri casi, è comunque necessaria la emanazione di un provvedimento di revoca. Le amministrazioni interessate dalla riorganizzazione verificheranno e valuteranno l'entità delle modifiche subite da ogni struttura amministrativa ed il loro impatto sull'oggetto degli incarichi precedentemente conferiti e di tali valutazioni riferiranno esplicitamente ed esaurientemente nelle nuove proposte d'incarico.

***Dr. Arcangelo D'Ambrosio***