

### Osservatorio Lavoro nelle pubbliche amministrazioni

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

## All'interno

Il "management" pubblico: nuovi poteri e responsabilità

di C. Severino

pag. 3

La formazione dei dirigenti pubblici

di C. Galbiati e U. Buratti

pag. 6

Il sistema di misurazione e valutazione della performance nel d.lgs. n. 150/2009

di G. Caruso

pag. 9

La valutazione del dirigente pubblico

di I.M. Di Biase

pag. 14

Le inefficienze amministrative, l'azione di classe e le responsabilità del dirigente

di P. Fuso

pag. 19

## Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt [www.adapt.it](http://www.adapt.it), Osservatorio Lavoro nelle pubbliche amministrazioni

# La dirigenza nella pubblica amministrazione

a cura di Chiara Severino

Il tema della dirigenza pubblica è oggi al centro di uno snodo determinante non solo rispetto alla funzione peculiare che le appartiene, ma soprattutto rispetto all'indispensabile processo di miglioramento organizzativo dei servizi pubblici. Si è chiusa, infatti, la fase, fin troppo prolungata, della contrapposizione dei ruoli e della rivalità tra funzioni che per molti anni ha colpevolmente rallentato il cambiamento. Tuttavia stenta ancora ad aprirsi un nuovo corso in cui la condivisione di responsabilità comuni rispetto agli obiettivi finali delle amministrazioni riesca ad innescare, al di là dei limiti di una politica spesso insipiente, il percorso di modernizzazione dei processi produttivi, dei servizi prodotti, dei livelli qualitativi, delle formule organiz-

zative. In una parola la re-ingegnerizzazione degli enti della quale la dirigenza, insieme ai lavoratori e a un sindacato responsabile, dovrà essere protagonista. E di cui l'alleanza coraggiosa fra "produttori" dovrà essere il motore.

Una logica ben intesa dell'organizzazione pubblica vuole che il corpo dirigente della pubblica amministrazione sia in grado di assicurare la traduzione degli indirizzi politici attraverso adeguate modalità di programmazione e organizzazione del lavoro. La responsabilità del corpo dirigente è, infatti, quella di garantire la coerenza dell'azione amministrativa, cogliendo gli indirizzi espressi dall'istanza politica, e allo stesso tempo garantire l'autonomia gestionale della pubblica

## Particolari categorie di dirigenti

P. Andreozzi, *La dirigenza scolastica*

pag. 23

F. Morello, *Il dirigente sanitario*

pag. 27

C. Severino, *Il dirigente negli enti locali*

pag. 30

amministrazione. Ciò all'interno di un sistema di relazioni fra soggetti che deve rendere virtuosa l'interattività con amministratori, professionisti, parti sociali e utenti finali dei servizi.

Le modifiche legislative introdotte dalla l. n. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009 hanno puntato – e non senza vistosi errori di scarsa coerenza ed eccesso di standardizzazione – ad inserire la figura del dirigente in un contesto organizzativo più monitorato e trasparente, all'interno di un modello di responsabilità più accentuato e controllato. Sono in parte cambiate le fasi e le prerogative del potere organizzativo, sono aumentate le responsabilità nella gestione del personale, così come le sanzioni per gli inadempimenti che hanno portato a delineare anche una responsabilità per danno erariale. Alla base degli obiettivi della riforma c'è un'esigenza forte di riqualificare i servizi pubblici, cioè l'urgenza di renderli più efficienti e più moderni migliorando la qualità e l'organizzazione del lavoro a livello di singolo ente. Ma le nuove norme sono ora attese alla prova dei fatti.

L'attuale contesto socio-economico, i mutamenti demografici, la crescente articolazione delle esigenze richiedono un continuo processo di adeguamento da parte del sistema di welfare, a fronte di equilibri di finanza pubblica da rispettare. Trovare la giusta armonia fra cambiamento organizzativo e professionale e risposte attese dai cittadini costituisce la vera sfida per il settore pubblico. La leva da attivare è quella della professionalizzazione dei lavoratori e della riorganizzazione degli uffici, servizi e processi delle strutture pubbli-

che. Bisogna scommettere sull'innovazione, sulla partecipazione, sull'autonomia che segnano il passaggio da un modello di azione burocratica (correttezza formale) ad uno di azione orientata ai bisogni (soddisfazione dell'utenza). Ma questo è impossibile se non si riconosce e si realizza concretamente un nuovo ruolo per la dirigenza, un ruolo corrispondente ad una cultura autenticamente manageriale.

Indubbiamente la dirigenza e il management, non sempre sono messi in condizione di svolgere al meglio il proprio incarico. Non è soltanto un problema di numero o di prerogative, quanto di possibilità reale di agire secondo il binomio autonomia-responsabilità. In molti casi è pregiudicato il corretto equilibrio delle funzioni tra politica e management e manca una corretta delimitazione dei rispettivi campi di azione, con ripercussioni negative anche sul piano del buon lavoro dei dipendenti. Molto spesso l'ingerenza della politica nelle funzioni amministrative compromette il buon funzionamento degli enti così come i processi di innovazione spinti dall'interno.

In molti casi inoltre gli incarichi dirigenziali non vengono conferiti sulla base del valore professionale.

Per queste ragioni occorre mettere in moto un percorso di motivazione e valorizzazione del ruolo della dirigenza pubblica. Misure che mirino a ridisegnare la struttura salariale secondo principi della semplificazione e dell'equità – tra l'altro già contenuti nelle norme che ora regolano la contrattazione nel pubblico impiego – e ad imporre il “merito” come parametro irrinunciabile di valutazione, eliminando spere-

quazioni e rendite di posizione oggi più che mai insopportabili.

Il ruolo del sindacato è dare impulso a questo processo: anzitutto alla promozione di una cultura della valutazione delle prestazioni dei dirigenti e ad una selezione del personale basata sulle competenze. Negli ultimi anni è mancato il confronto, anche con il sindacato, sui nuovi profili professionali di dirigenti e quadri necessari a rispondere ai nuovi bisogni del Paese. Nel contempo, il blocco del turnover e le limitate possibilità di ingresso nelle amministrazioni pubbliche hanno reso, e rendono più difficile, reperire quelle risorse vitali, quelle forze fresche costituite da un maggior numero di giovani nella classe dirigente sia politica che amministrativa, che rappresenterebbero il vero acceleratore del cambiamento.

Lo sforzo di innovazione deve avvenire in un quadro in cui, per l'interdipendenza tra i ruoli, il personale dipendente non può che essere coinvolto in maniera sempre più partecipativa. La legge può individuare alcuni ambiti di partecipazione, ma è la contrattazione, nazionale e decentrata, il luogo principale per articolare partecipazione e potere dirigenziale. Soprattutto con un numero di comparti ed aree dirigenziali ristretto e con un maggior ruolo dei comitati di settore, gli strumenti della partecipazione possono essere la chiave di volta per rendere i dirigenti, insieme ai lavoratori pubblici, soggetti proattivi del processo di ammodernamento, senza restringere il momento di confronto alla sola dinamica negoziale delle definizioni e distribuzione delle risorse. Il compito che attende il sindacato è costituire un'interfaccia costan-

te con la dirigenza per introdurre nei processi lavorativi quelle innovazioni organizzative che portino le pubbliche amministrazioni all'altezza dei nuovi compiti. Mentre il compito della dirigenza sarà sempre più quello di mettere

in atto un'azione coraggiosa che la smarchi dalla cappa di piombo in cui la politica tende a relegarla.

In questo senso starà proprio all'alleanza tra dirigenti capaci e sindacato intelligente e responsa-

bile dimostrare di essere all'altezza della sfida.

**Giovanni Faverin**

Segretario generale Cisl  
Funzione pubblica nazionale

## Il “management” pubblico: nuovi poteri e responsabilità

di Chiara Severino

La riforma Brunetta modifica l'aspetto della PA e della dirigenza pubblica valorizzando la meritocrazia e la professionalità manageriale e mettendo in luce le prerogative dirigenziali rafforzandone, allo stesso tempo, il regime di responsabilità in una prospettiva nuova, capace di modificare i vecchi metodi di gestione della *res publica*. Il legislatore, con la l. n. 15/2009 e il d.lgs. n. 150/2009, segue, conformandosi a certi criteri, l'orientamento della Corte costituzionale più volte espresso nelle numerose pronunce sui criteri di accesso alla dirigenza pubblica (cfr., da ultima, C. Cost. 26 giugno 2010, n. 225). La PA, che inizialmente svolgeva “funzioni autoritativamente esercitate”, diventa un servizio reso nell'interesse dei cittadini orientato alla soddisfazione delle istanze della collettività.

I dirigenti non rappresentano più il mezzo attraverso cui l'amministrazione pubblica persegue e cura i propri interessi ed esercita il proprio “potere pubblico”. Vengono tenuti separati i ruoli “funzionali” della politica da quelli della amministrazione: organizzazione degli uffici e ripar-

tizione delle competenze all'interno delle singole amministrazioni non trovano più “punti di contatto”. La riforma Brunetta interviene anche sulla gestione delle risorse affidate alla PA, garantendo alla dirigenza pubblica l'imparzialità e il buon andamento richiesti dalla nostra Carta fondamentale.

### Accesso alla qualifica dirigenziale e durata dell'incarico

Per accedere alla qualifica di dirigente di seconda fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici è necessario superare un concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), per il 50% dei posti calcolati con riferi-

mentare disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. Sono ammessi a tale concorso i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno 5 anni di servizio nei ruoli dirigenziali (senza essere incorsi in ipotesi di responsabilità dirigenziale) e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'amministrazione. Tuttavia, l'accesso alla dirigenza pubblica da parte di soggetti esterni è limitato agli incarichi riservati ai titolari di particolari competenze ovvero ai vincitori di un corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla SSPA,

### Accesso alla qualifica di dirigente: ribadita la regola del concorso pubblico

che consente di conseguire soltanto l'idoneità professionale all'incarico che però per essere svolto richiede specifico conferimento.

Una volta superato il concorso, prima del conferimento dell'incarico, è necessario l'espletamento di un periodo di

formazione presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche (purché attinenti al conferimento dell'incarico) ovvero presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Quanto alla durata dell'incarico per gli incarichi dirigenziali questa varia dai 3 ai 5 anni. Questo consente il superamento del termine di scadenza del mandato amministrativo. Invece, per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali a tempo determinato negli enti locali, il d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) prevede che debbano cessare automaticamente con l'insediamento del nuovo sindaco o presidente della Provincia.

### **Il conferimento e la revoca degli incarichi prima e dopo il d.l. n. 78/2010**

Gli atti di conferimento e, prima del d.l. n. 78/2010 (c.d. manovra di giugno), di revoca dell'incarico – la cui natura privatistica è legata al fatto che tutti i dipendenti pubblici sono “modellati” «secondo “il regime di diritto privato del rapporto di lavoro”» (C. Cost. 23 luglio 2001, n. 275, in *LPA*, 2001, 619) – devono essere soggetti al controllo giurisdizionale. Solo in tal modo è possibile rispettare, anche durante le procedure connesse alla cessazione del rapporto d'ufficio, il principio del giusto procedimento. Prima delle modifiche introdotte dalla “manovra di giugno”, la riforma Brunetta, al fine di garantire al dirigente l'indipendenza e l'*accountability* necessarie allo svolgimento di un'azione amministrativa impar-

ziale, prevedeva che gli incarichi dirigenziali potessero essere revocati esclusivamente nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e, in caso di inosservanza delle direttive, previe contestazioni in contraddittorio con l'interessato, secondo i principi del giusto procedimento, collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23, d.lgs. n. 165/2001 (ruoli dei dirigenti di prima e seconda fascia), ovvero recedendo dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo. Laddove l'amministrazione, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intendesse confermare l'incarico conferito al dirigente, era tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico. Ora, invece, il comma 32 dell'art. 9, d.l. n. 78/2010, abroga l'art. 19, comma 1-ter, d.lgs. n. 165/2001 (introdotto pochi mesi fa dalla riforma Brunetta) che prevede l'obbligo per l'amministrazione, in dipendenza dei processi di riorganizzazione oppure alla scadenza, che non intenda confermare l'incarico conferito al dirigente anche in assenza di una valutazione negativa, di comunicare allo stesso, con congruo preavviso, la propria scelta in maniera idonea e motivata e prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico. Inoltre, sempre il comma 32 dell'art. 9 specifica che, nelle ipotesi in cui le amministrazioni intendano as-

segnare al dirigente un incarico diverso da quello ricoperto in precedenza, a questo dovrà essere conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda che si tratti di dirigente di I o di II fascia.

In merito a queste nuove disposizioni di legge non sono certamente mancate le critiche. Secondo G. D'Alessio (*Incarichi dirigenziali: Tremonti “corregge” Brunetta*, Astrid, 2010, 2), «queste previsioni, che apparentemente toccano solo un aspetto specifico della materia degli incarichi dirigenziali, in realtà rischiano di mettere in discussione alcuni degli elementi portanti della disciplina definita negli scorsi anni e, comunque, sembrano decisamente in controtendenza rispetto all'evoluzione che la normativa aveva conosciuto nel recente passato, anche sotto l'impulso della giurisprudenza costituzionale. Come è noto la Corte costituzionale, a partire dalle sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, ha adottato una serie, ormai cospicua, di decisioni intese a rafforzare le garanzie in capo ai dirigenti pubblici, con particolare

### **La revoca degli incarichi dopo la manovra di giugno**

riferimento proprio ai criteri e alle procedure di conferimento, revoca e conferma degli incarichi di funzioni, dando un peso decisivo agli esiti della valutazione dell'operato dei dirigenti stessi rispetto alle determinazioni da adottarsi in proposito da parte delle amministrazioni». Una brusca “inversione di rotta”, invece, si ha «con la “novella” introdotta dal d. l. n. 78 del 2010 [con la quale, *nda*] sembra rompersi, a danno dei

dirigenti, il delicato equilibrio realizzato con i precedenti interventi legislativi (pure, come detto, non del tutto soddisfacenti). Con l'eliminazione del comma 1-ter viene meno la differenziazione del regime della mancata conferma degli incarichi a seconda che alla base di essa ci sia o meno una valutazione negativa: d'ora in avanti, anche il dirigente che abbia ottenuto una valutazione positiva sul suo operato si vedrà attribuire un altro incarico senza alcun preavviso che gli consenta di interloquire con l'amministrazione prima della sua decisione e, se "congruo", di verificare eventuali ipotesi di propria ricollocazione presso altre amministrazioni. Soprattutto, egli si troverà a dover accettare anche un incarico di valore economico inferiore (e, presumibilmente, di minore rilievo sul piano del contenuto funzionale) anche laddove il sistema di valutazione abbia, in ipotesi, espresso un giudizio di eccellenza sulla sua prestazione: al di là di ragionamenti di natura giuslavoristica sul "demansionamento" derivante da una siffatta evenienza (ai quali si potrebbe contrapporre il richiamo alla inapplicabilità, agli incarichi dei dirigenti pubblici, dell'art. 2103 c. c.), si tratta chiaramente di una situazione che, oltre ad incidere sulla posizione, sulle prospettive professionali e sulla motivazione del dirigente interessato, sembra poco coerente con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione».

## La "nuova" PA: uno staff-management organizzato e competente

### La "nuova" dirigenza pubblica

La riforma Brunetta, dunque, riorganizza la dirigenza pubblica secondo il criterio meritocratico di permanenza in ruolo, salvo demerito, nel rispetto del principio costituzionale di trasparenza e buon andamento dell'amministrazione enunciato dall'art. 97 Cost. Al fine di garantire il rispetto dei suddetti principi, il legislatore ha istituito una commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche con il compito di svolgere tutti i controlli

legati alla figura del dirigente e all'espletamento dell'incarico conferitogli, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di governo sull'at-

tività svolta (art. 13, d.lgs. n. 150/2009).

È inoltre prevista – per ottimizzare la produttività, l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni – l'istituzione, presso ogni amministrazione, in forma singola o associata e senza che questo comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un organismo indipendente di valutazione della performance (art. 14, d.lgs. n. 150/2009).

La PA e, all'interno di essa, la dirigenza pubblica, fulcro del rapporto tra politica e amministrazione, cambia aspetto: diventa cultura del servizio e del valore pubblico e tende ad assomigliare sempre più ad uno *staff management* capace di organizzarsi e di acquisire competenze che vanno oltre il campo del di-

ritto "puro". Lo scopo della riforma consiste nel valorizzare gli strumenti di formazione, valutazione e responsabilizzazione dei dirigenti. Tali obiettivi vengono raggiunti potenziando i poteri (datoriali) dei dirigenti che trovano il punto di forza e di equilibrio nel rafforzamento delle responsabilità legate alla gestione dell'ufficio. Si cerca inoltre di valorizzare il «capitale umano, sia in riferimento alla valutazione della performance dei dipendenti e all'irrogazione di sanzioni disciplinari (con ipotesi di responsabilità disciplinare del dirigente, per *culpa in vigilando*, nel caso di omessa vigilanza in ordine al rispetto, da parte del dipendente, degli standard qualitativi e quantitativi prefissati dall'amministrazione). Per tale motivo, al rafforzamento delle prerogative dirigenziali si accompagna la revisione del regime di responsabilità e l'introduzione di un più rigoroso sistema di valutazione della performance, orientato secondo due direttrici: la prima consiste nella valutazione di performance dirigenziale - con l'incremento del valore della retribuzione di risultato rispetto alla retribuzione fondamentale, nella misura di "almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente"-; la seconda, invece, consiste nella previsione di una serie di "obblighi di agire" cui corrispondono, in caso di inosservanza, una serie di sanzioni a titolo di responsabilità erariale o disciplinare» (F. Resta, *La dirigenza pubblica nella riforma Brunetta*, in [www.crusoe.it](http://www.crusoe.it))

La riforma del pubblico impiego, dunque, si prefigge come obiettivo una sostanziale modifica della disciplina della dirigenza pubblica, necessaria a migliorare

l'organizzazione del lavoro e ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, attraverso l'utilizzazione di criteri di gestione e di valutazione del settore privato adatti a realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e a favorire il riconoscimento di meriti e demeriti. Ulteriore scopo della riforma è il rafforzamento del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi di governo, e le funzioni di gestione amministrativa, spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, attraverso una regolamentazione del rapporto – tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali – che sia in grado di garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo. La riforma Brunetta, nel regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali cerca di garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo; a tale proposito, infatti, viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti, e viene previsto che i periodi lavorativi svolti siano valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Alla luce di quanto fino ad ora detto una cosa appare bene evidente: la PA si sta trasformando in una "amministrazione di risultato" e questo presuppone, oltre ad un mutamento della "disciplina legale", anche un mutamento radicale della *formamentis* e della formazione del dirigente il quale, oltre ad essere un giurista, deve possedere ade-

guate competenze economiche e gestionali, in materia di organizzazione del lavoro e delle risorse umane e materiali dell'ufficio di cui ha la titolarità, che sempre più deve strutturarsi secondo il paradigma dell'impresa privata (quanto a competitività ed effi-

cienza), proprio come accade in tutti gli altri Paesi europei.

**Chiara Severino**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto  
del mercato del lavoro

Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

## La formazione dei dirigenti pubblici

*di Umberto Buratti e Cristina Galbiati*

### **La formazione: un concetto in continua evoluzione**

Modernizzare e formare costituiscono due termini che fanno da *leit motiv* ad ogni discorso di rinnovamento relativo alla pubblica amministrazione e, oggi più che mai, è evidente la connessione tra il primo ed il secondo elemento per cui non vi può essere vera modernizzazione senza un'adeguata formazione. L'inscindibilità dei due, tuttavia, non è una novità recente, quanto piuttosto un filo conduttore che percorre i 150 anni di storia dell'amministrazione pubblica italiana, che può esser utile ripercorrere brevemente per comprendere anche gli ultimi provvedimenti legislativi.

Dopo l'unificazione del Regno d'Italia, la formazione era concepita esclusivamente *on the job*, sul luogo di lavoro, come una minuziosa trasmissione di saperi; solo in un secondo momento, sono state istituite scuole di formazione settoriali, come la Scuola di Polizia o quella delle Poste. Infine, nel 1957 è stata istituita la

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione che, di fatto, ha trovato attuazione solo negli anni Sessanta (con il d.P.R. n. 576/1962). È opportuno, altresì, ricordare che nel nostro Paese esistono numerose scuole di formazione regionali – come ad esempio l'I.Re.F. in Lombardia o il consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica – situazione questa che comporta una differenziazione territoriale nella formazione dell'alta burocrazia regionale. L'art. 117, comma 2, lett. g, Cost., prevede, infatti, che lo Stato abbia legislazione esclusiva per ciò che concerne l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» per cui, l'organizzazione amministrativa delle Regioni, che non rientra neppure nell'elenco delle materie soggette alla potestà legislativa concorrente, è di competenza legislativa residuale (cfr. L. Saltari, *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in B.G.

Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009).

Il tema della formazione è ribadito nel d.lgs. n. 165/2001 che si apre affermando come, per realizzare la migliore gestione delle risorse umane, nelle pubbliche amministrazioni, occorra curare la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti (art. 1). È l'art. 7, rubricato *Gestione delle risorse umane*, che al comma 4 prevede espressamente che «le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, [...] compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione».

Ogni anno le amministrazioni – eccetto le Università e gli enti di ricerca – sono tenute a predisporre un piano di formazione del personale per la cui redazione devono tener presenti i fabbisogni rilevati, le competenze necessarie in relazione agli obiettivi nonché la programmazione delle assunzioni e delle innovazioni tecnologiche e normative. Il piano di formazione deve indicare gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, ma anche le metodologie formative da adottare in funzione dei diversi destinatari (art. 7-bis).

Per quanto concerne propriamente la classe dirigenziale pubblica, l'art. 28, nel disciplinare l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, prevede due tipologie di ingresso: il concorso per esami ed il corso-concorso;

periodo di formazione obbligatoria.

Nel caso di accesso tramite concorso per esami, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, i dirigenti sono tenuti a frequentare un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Mentre, nella seconda ipotesi, si prevede che il corso-concorso si sviluppi lungo un arco temporale di dodici mesi di cui sei da trascorrere presso un'amministrazione pubblica o privata in una sorta di apprendistato. Al termine del corso, gli allievi sono tenuti a sostenere un esame finale.

Il ministro Brunetta, nell'ottica di implementare la formazione internazionale del *management* pubblico, ha sottolineato l'importanza di creare una classe dirigenziale accuratamente formata su materie internazionalistiche, rilanciando, anche per gli amministrativi, una sorta di *Erasmus dei funzionari*, un progetto modellato sull'assai noto programma gemello concepito principalmente per gli studenti universitari.

Lungo questa direzione, il d.lgs. n. 150/2009 ha introdotto l'art. 28-bis che contiene le linee guida per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia.

A seguito del concorso per titoli ed esami, i vincitori, prima del conferimento dell'incarico «sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. In ogni caso il periodo di

formazione è completato entro tre anni dalla conclusione del concorso». La frequenza è obbligatoria e a tempo pieno per un periodo di sei mesi anche non continuativi; al termine è prevista una valutazione circa il livello di professionalità acquisito che equivale al superamento del periodo di prova necessario, previsto per l'immissione in ruolo.

«Con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17 della Legge n. 400/88 su proposta del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita la Scuola Superiore di pubblica amministrazione, sono disciplinate le modalità per il compimento del periodo di formazione» tenuto conto anche di quanto stabilito all'art. 32 del d.lgs. n. 165/2001.

Quest'ultimo, dedicato allo *Scambio di funzionari appartenenti a paesi diversi e temporaneo servizio all'estero*, stabilisce che «al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra amministrazioni interessate [...] possono essere

destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche degli Stati membri

dell'Unione Europea, degli Stati candidati all'adesione [...] o con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione nonché presso organismi [...] o enti internazionali. Il personale che presta servizio oltre frontiera resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione

## La formazione leva di sviluppo per la pubblica amministrazione

di appartenenza. L'esperienza maturata all'estero è valutata ai fini dello sviluppo professionale degli interessati».

### La partecipazione ai corsi di formazione

Appare utile a questo punto analizzare quale sia il grado di partecipazione dei dirigenti ai corsi di formazione erogati nelle amministrazioni statali. Grazie al *13° Rapporto sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni*, realizzato nel 2010 dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione si può agevolmente impostare la riflessione distinguendo tra amministrazioni centrali, Regioni e Camere di Commercio.

A livello centrale, nel 2009 si è registrata una diminuzione sensibile (pari -13%) dell'attività formativa. La durata media dei corsi è stata di 27 ore concentrate prevalentemente su elementi tecnici e giuridici o informatici-telematici. È interessante notare come le qualifiche medio basse abbiano partecipato meno ai corsi, mentre sia cresciuta, in generale, la presenza dei dirigenti e dei funzionari per i quali si è passati rispettivamente dal 5,7% al 7,2% e dal 44,6% al 55%.

Questo dato permette di evidenziare come, a fronte di una riduzione di spesa, le risorse siano state concentrate a favore dei livelli più alti a scapito degli altri impiegati, per i quali si è registrata una riduzione dal 49,6% al 37,8%.

Per quanto concerne le novità

introdotte dal d.lgs. n. 150/2009, è stato possibile raccogliere alcuni dati, ovviamente ancora parziali (le informazioni sono state ricavate dall'analisi dei dati forniti da venticinque amministrazioni centrali su trentanove), che rivelano come siano stati attuati ottanta corsi sulla riforma Brunetta per un totale di 1.757 partecipanti e 2.226 ore di formazione. Oltre la metà dei corsi sono stati impostati sullo studio dell'impatto normativo attivato dalla riforma; un terzo, invece, è stato dedicato al tema della digitalizzazione della PA – inserendosi questi ultimi corsi, però, in un processo formativo ormai stabile da alcuni anni – ed infine quattordici corsi hanno avuto per oggetto la valutazione delle prestazioni della dirigenza e del personale. È interessante notare che i partecipanti a quest'ultimo ambito siano stati per il 90% dirigenti. Un ultimo elemento da sottolineare riguarda le aree di “misurazione dell'efficienza e qualità del servizio” nonché la “trasparenza organizzativa” in quanto per questi settori, l'attività formativa è stata pressoché trascurabile.

### I corsi di formazione: un'opportunità per pochi?

In generale, i dati permettono di sottolineare come la formazione – anche all'indomani della riforma Brunetta – si sia concentrata in modo primario sulle novità tecnico-amministrative e poco su altre aree tematiche. Infine occorre evidenziare che la quasi metà dei corsi sia stata organizzata da strutture private, mostrando come la pubblica amministrazione sia stata meno rapida del mercato nell'organizzare ade-

guati processi formativi.

Sempre nel *13° Rapporto sulla formazione* si legge come a livello regionale – comprese le Province Autonome di Trento e di Bolzano – i dirigenti che nel 2009 hanno partecipato ad attività formativa siano stati in totale 6.937. Le aree tematiche che hanno registrato una maggior adesione sono risultate essere l'area giuridico-normativa con 1.445 presenze, seguita dall'area informatica e telematica con 1.442 unità e l'area tecnico-specialistica con poco più di 1.100 persone.

Nelle ultime posizioni si trovano l'area internazionale, tematica seguita da 217 manager, quella multidisciplinare con 125 interessati, ed il controllo di gestione con 117.

Da ultimo, i dati delle Camere di Commercio attestano che le stesse hanno speso per la formazione, nel 2009, l'1,68% del totale del costo del personale: i dirigenti hanno seguito principalmente i corsi giuridico-normativi generali e quelli sull'organizzazione del personale, a seguire quelli di carattere economico-finanziario e tecnico-specialistico.

Dalle informazioni sopra riportate emerge chiaramente una netta prevalenza di partecipanti nei settori formativi più tradizionali. Il dirigente pubblico classico, infatti, tendenzialmente ha una laurea in giurisprudenza, economia o scienze politiche. Impostazione questa che affonda le sue radici già nei primi anni del Novecento quando «in nome della formazione giuridica si teorizzò che solo la laurea in giurisprudenza garantisse quella competenza prettamente amministrativa che doveva costituire la chiave di accesso ai vertici dell'ammini-

strazione [...] la competenza tecnica proprio in quanto specialistica, venne giudicata un ostacolo all'esercizio pieno dell'arte del dirigere». (cfr. G. Melis, *La Burocrazia*, Il Mulino, 2003, 28).

Se la direzione a cui tendere oggi – di fronte alle sfide poste da una società sempre più globalizzata e dalle nuove tecnologie – è quella di una classe dirigente caratterizzata da una formazione più trasversale e variegata, è innegabile che i continui interventi legislativi su una materia già di per sé articolata e complessa, quale è il diritto, non favoriscano lo sviluppo di un *management* che non solo sia concentrato su norme e procedure, ma anche orientato verso le diverse sfumature che la gestione della cosa pubblica oggi, più che ieri, richiede.

Una formazione non primariamente incentrata sulla norma – di

cui tutti sentono e riconoscono comunque l'esigenza – sembrerà possibile solo quando l'intero impianto legislativo riceverà una netta semplificazione.

### **La recente manovra finanziaria**

Parlando di formazione nella pubblica amministrazione non si può non evidenziare come la recente manovra finanziaria, ora in fase di discussione in Parlamento, entri nel merito della questione con l'art. 6, comma 13, l. n. 122/2010, nel quale si prevede espressamente una riduzione del 50% della spesa sostenuta in questo settore rispetto al 2009. La previsione, però, non trova applicazione con riguardo alla formazione effettuata dalle Forze armate e di Polizia ed erogata per

il tramite dei rispettivi organismi di formazione.

Se il legislatore stesso ritiene il processo formativo essenziale e fondamentale per contribuire ad accrescere la competitività dell'amministrazione – come si evince dalla riforma Brunetta – in che modo è conciliabile una simile posizione con la linea economica e di risparmio contenuta nella manovra?

**Umberto Buratti  
Cristina Galbiati**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto  
del mercato del lavoro

Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

## **Il sistema di misurazione e valutazione della performance nel d.lgs. n. 150/2009**

*di Germana Caruso*

La recente riforma del lavoro pubblico fonda le sue leve strategiche sul *restyling* normativo che ha interessato la regolazione del sistema di valutazione, delle strutture e del personale, nonché i metodi di incentivazione della produttività e del merito. Attraverso questi strumenti il legislatore riformista, in una linea di continuità rispetto al passato, si muove alla ricerca di una convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato puntando alla costruzione di un modello organizzativo adeguato al dinamismo

delle esigenze espresse dalla collettività.

Quello delineato dal decreto di attuazione della l. n. 15/2009 è un sistema di valutazione che risente dell'ampio dibattito sviluppatosi oltre confine sull'evoluzione delle forme organizzative orientate al potenziamento dell'efficienza nelle attività di governo. Non è un caso, d'altronde, che in tutte le recenti riforme del lavoro pubblico avviate nei Paesi Ocse, la valutazione abbia assunto un ruolo centrale.

Invero il legame tra retribuzione

accessoria, produttività del lavoro e qualità dell'azione amministrativa non è un'acquisizione recente. Già i contratti stipulati negli anni Ottanta nel vigore della l. n. 93/1983, prevedevano strumenti per collegare quote variabili della retribuzione al merito. La riforma, infatti, è intervenuta su una materia che vanta una consistente esperienza avviata concretamente con la prima ondata di privatizzazione in parallelo alle prassi contrattuali del settore privato. Solo a partire dal modello organizzativo introdotto dal d.lgs. n. 29/1993 e dalle suc-

cessive modifiche, la valutazione del personale diviene parte integrante di un sistema organizzativo e gestionale complessivamente orientato al risultato. Tuttavia, i tentativi esperiti non hanno avuto effetti apprezzabili sul piano della differenziazione retributiva. Piuttosto, il mancato decollo della valutazione del personale ha costituito uno dei principali punti di debolezza della riforma avviata negli anni Novanta. La carenza di meccanismi di misurazione e valutazione della produttività realmente efficaci ha causato l'appiattimento del sistema premiante cui è conseguita una distribuzione a pioggia delle risorse economiche e l'attivazione di dinamiche di carriera spesso basate su una indiscriminata progressione verticale del personale. Le disfunzioni rilevate in tal senso, più volte denunciate dalla Corte dei conti, sono additate come le principali responsabili dell'accrescimento della spesa del personale, per effetto dell'incremento delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, soprattutto attraverso la contrattazione integrativa. Senza dubbio, il quadro ereditato dall'esperienza precedente meritava una rivisitazione. Le criticità appena menzionate già nel 2007 avevano suggerito il superamento del vecchio modello secondo linee di riforma innovative accolte nei documenti inerenti la valutazione del personale pubblico: sul fronte legislativo il ddl Ichino-Mattarella-Turci proponeva una formula di esternalizzazione dell'attività di valutazione men-

tre, sul fronte contrattuale, il *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* sottoscritto dal Governo e dalle organizzazioni sindacali il 18 gennaio 2007, collegava il miglioramento dell'efficienza della macchina pubblica all'introduzione di efficaci sistemi di misurazione della qualità e quantità di servizi resi al cittadino utente.

### **La valutazione: via maestra per l'evoluzione di forme organizzative result oriented**

In particolare, il potenziamento della valutazione della produttività individuale e collettiva, come misura di contrasto del fenomeno di erogazione a pioggia degli incentivi, era demandato alla fissazione

di standard di rendimento predisposti in sede negoziale (per un'analisi dettagliata del Memorandum si rinvia a L. Zoppoli, *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2007, 3, 575).

Il d.lgs. n. 150/2009, considerata l'ineffettività di entrambi i tentativi di intervento sulla materia, animato da un condivisibile e necessario intento riformatore, ha inciso in profondità sul quadro normativo previgente innovandolo sia nei contenuti che nelle finalità.

### **Soggetti e strumenti cardine del sistema e potenziali problemi applicativi**

Il modello delineato dal d.lgs. n. 150/2009 si caratterizza sotto il profilo dell'accentramento selettivo dei poteri decisionali in materia di misurazione e valutazio-

ne e dell'ampliamento del livello di analisi e progettazione verso un piano di *network* (cfr. sul punto R. Mercurio, V. Esposito, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 239).

L'accentramento selettivo dei poteri decisionali si esplica nella scelta di affidare il controllo complessivo sul ciclo di gestione della performance all'organo politico e a strutture esterne quali la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), e gli Organismi indipendenti di valutazione della performance (Oivp).

In particolare, la centralità dell'organo di indirizzo politico si esplica nella competenza attribuitagli per l'adozione di un documento programmatico triennale, il *Piano della performance*, che indica gli obiettivi da perseguire e i relativi indicatori in grado di misurarne il livello di soddisfacimento, la verifica dell'andamento della performance e la rilevazione di eventuali scostamenti. La Civit, rispondente al modello dell'autorità amministrativa indipendente, assorbe le funzioni del vecchio Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 286/1999. La Commissione ha principalmente il compito di «indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente della funzione di valutazione e di garantirne la trasparenza». A tale scopo definisce parametri e

modelli di riferimento ai quali ciascuna amministrazione deve conformarsi nell'adozione di un apposito provvedimento inerente il Sistema di misurazione e valutazione della performance, indicante fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo (d.lgs. n. 150/2009, art. 7, comma 3, lett. a).

Gli Oivp, presenti in ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, mutuano le competenze riconosciute ai vecchi servizi di controllo interno, abrogati dal decreto Brunetta, assorbendone le funzioni di controllo strategico. Il sistema di misurazione delineato dalla riforma se da un lato conferma per questi organi le attribuzioni di diretto supporto al vertice politico, dall'altro ne amplia quelle di coordinamento. In particolare, gli Oivp devono assicurare la correttezza dei processi di misurazione e valutazione monitorando il funzionamento complessivo del sistema, fino alla validazione della *Relazione sulla performance*, un documento adottato annualmente dall'organo di indirizzo politico che evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse (d.lgs. n. 150/2009, art. 10, comma 1, lett. b). L'autonomia strutturale loro riconosciuta appare funzionale soprattutto al compito di redigere una graduatoria delle valutazioni individuali sulla base delle risultanze del sistema di valutazione. I dirigenti di base e il personale di comparto vengono collocati in tre fasce di merito essenziali che incidono sull'erogazione dei premi e sull'eventuale irrogazione di sanzioni disciplinari.

Sotto il profilo dell'ampliamento

del livello di analisi e progettazione verso un piano di *network* rileva il complesso sistema relazionale tra gli organismi centrali e locali esterni alla PA formalmente inseriti nel ciclo di gestione della performance. In tal senso assumono un ruolo strategico il coordinamento tra gli attori e gli specifici meccanismi di informazione previsti dal decreto: la Civit fissa criteri e regole per la strutturazione e la gestione del Ciclo della performance comunicandoli agli Organismi indipendenti che, a loro volta, trasferiscono informazioni di dettaglio sull'andamento del processo valutativo all'organo politico, comunicando altresì alla Corte dei conti le criticità osservate.

Tutto il processo è informato dal principio che permea l'intera riforma: la trasparenza. Il decreto amplia il circuito dei controlli stabiliti dal d.lgs. n. 286/1999 estendendolo agli utenti finali. In un'ottica di partecipazione democratica al ciclo di performance management, la collettività è, in

ultima analisi, soggetto attivo del processo e interlocutore degli organismi che lo presidiano al pari dei vertici politici o amministrativi dell'ente sottoposto a valutazione.

Pure condividendo la finalità di fondo dell'intervento riformatore è opportuno chiarire che il sistema di valutazione delineato non è esente da critiche e probabili problemi applicativi. La scienza dell'organizzazione, supportata da esperienze maturate in contesti stranieri come quello anglosassone, dimostrano come il coinvolgimento dei valutati, nella fissazione degli obiettivi e nell'articolazione del giudizio, implica un migliore funzionamento del sistema. Tanto più che i processi valutativi sono immersi nel tessuto relazionale che lega valutati e valutatori, foriero di probabili ripercussioni sul livello di conflittualità che un simile processo può innescare e sul grado di coinvolgimento emotivo degli attori sottoposti a giudizio. Eppure, anche dalle *best practi-*

## Publicazioni



### La nuova riforma del lavoro pubblico

Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Verbaro

con la collaborazione di:  
Antonio Aurilio  
Paola Fusco  
Cecilia Maceli  
Emmanuele Massagli

Giuffrè, Milano

ces maturate nel contesto del quadro normativo previgente, si evince che la necessità di creare consenso attorno alla realizzazione del sistema e nel contempo di sollecitare e spingere l'organizzazione verso un vero e proprio cambiamento culturale nei confronti della valutazione del personale, passa attraverso la partecipazione quanto più ampia possibile dei membri dell'organizzazione, affinché il risultato costituisca un patrimonio collettivo, reso esplicito e modificabile nel tempo (cfr., tra gli altri, il caso Acì riportato in G. Della Rocca, V. Veneziano (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004, 149). Quanto detto cozza con la scelta di procedure di valutazione eccessivamente formalizzate che espongono il momento valutativo al rischio di una rigidità che potrebbe frustrare la finalità collaborativa tra attori coinvolti nel processo e ostacolare quella cultura organizzativa orientata al risultato che costituisce una piattaforma valoriale imprescindibile per l'effettività del sistema.

Nel d.lgs. n. 150/2009 la centralizzazione è tanto più evidente qualora si consideri che anche sul fronte della valutazione si riducono drasticamente gli spazi negoziali rimessi all'autonomia privata collettiva. Non a caso parte della dottrina, ferma la unilateralità della soluzione finale adottata dall'amministrazione, ha evidenziato l'opportunità di intensi momenti di relazioni partecipative in materia che consentano alle organizzazioni sindacali, in sede concertativa, di esprimer-

si proponendo suggerimenti o correttivi.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la difficoltà di individuare il contributo offerto da ogni dipendente alla complessiva efficienza della struttura in cui opera. Il controllo di gestione, per come è attuato, non rende agevole la disaggregazione dei risultati al punto da riconoscere l'apporto individuale di ognuno e non sempre le amministrazioni svolgono attività misurabili. Peraltro gli studi di organizzazione aziendale rilevano che è necessario considerare anche obiettivi meno misurabili così da evitare distorsioni e favorire una valutazione completa della prestazione.

Per una compiuta analisi critica occorrerà che il modello si consolidi attraverso la concreta applicazione. Una prospettiva questa, lungi dal realizzarsi nei tempi indicati dal decreto, atteso che le misure di risanamento della finanza pubblica adottate con la l. n. 122/2010, cambiano sensibilmente lo scenario di riferimento. L'art. 9, comma 1, prevede per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, la cristallizzazione del trattamento economico, compreso il trattamento accessorio che, in nessun caso, potrà superare quello in godimento nell'anno 2010. La norma, finalizzata ad evitare la crescita inerziale delle retribuzioni nel triennio colpito dal blocco dei rinnovi contrattuali, dovrebbe implicare un rinvio dell'attuazione del sistema di valutazione del personale previsto nel d.lgs. n. 150/2009, per un periodo pari a quello del blocco contrattuale (cfr. in tal senso Corte dei conti, Sezione riunite in sede di controllo, *Audizione sul dl 78/2010 "Misure urgenti in materia di*

*stabilizzazione finanziaria e competitività economica"*, 10 giugno 2010). Dunque, per il triennio 2010-2012, le amministrazioni sono private del potere di utilizzare, a fini incentivanti, la leva del trattamento accessorio, stante l'impossibilità di erogare compensi parametrati alla qualità e quantità del lavoro prestato.

### **La delibera n. 89/2010 della Civit: parametri e modelli di riferimento per il performance management**

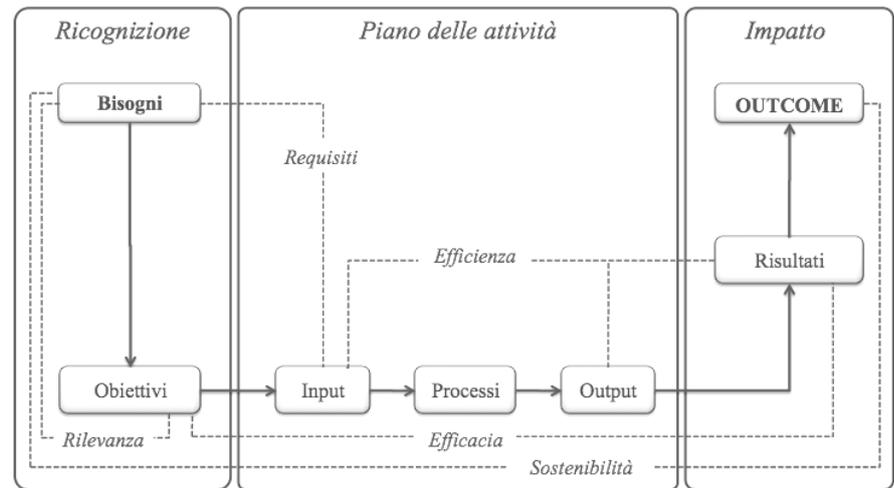
In sede di prima attuazione del d.lgs. n. 150/2009, il sistema di misurazione e valutazione della performance è definito entro il 30 settembre 2010 dagli Organismi indipendenti di valutazione secondo gli indirizzi della Commissione. Si vuole assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011 (d.lgs. n. 150/2009, art. 30, comma 3). La Civit in data 29 giugno ha mosso i primi passi in tal senso, emanando una delibera, attualmente sottoposta a consultazione ai fini della sua approvazione definitiva, che indica gli indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance (d.lgs. n. 150/2009, art. 13, comma 6, lett. d e art. 30).

Emerge, anzitutto, una preoccupante distanza di vedute tra la Corte dei conti e la Civit. Mentre, sulla scia delle posizioni prima riportate, la Corte denuncia nell'ultimo semestre del 2010 il rischio di una attribuzione indifferenziata delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa, come reazione al blocco delle procedure negoziali per un triennio, la Civit dichiara che «I

Sistemi di misurazione assumono un carattere ancora più rilevante in situazioni di ciclo economico negativo a fronte del quale il legislatore ha assunto le misure urgenti previste nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Tali misure, infatti, richiedono l'effettiva implementazione di un Sistema di misurazione della *performance* per almeno due ordini di ragioni: la prima relativa alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse».

La delibera indica requisiti minimi richiesti al sistema di misurazione della performance a livello organizzativo adottando un approccio che riconosce nell'*outcome*, ovvero nel valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione di servizi per la collettività, il punto focale. Gli indirizzi forniti sono basati sull'analisi comparata delle esperienze estere rispetto alle quali le pratiche utilizzate in Italia risultano distanti per appropriatezza e grado di sofisticazione. Si procede altresì alla spiegazione degli elementi costitutivi di un sistema di valutazione e al confronto tra modelli teorici esistenti in letteratura, finalizzato ad indirizzare verso una scelta che rifletta le specifiche esigenze dell'organizzazione.

Ogni amministrazione dovrà dotarsi di un sistema di misurazione della performance che rispetti requisiti minimi quali: la chiara definizione degli obiettivi; la presenza consistente di indicatori di *outcome*; la specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target. Inoltre, la delibera fornisce un pratico riferimento meto-



dologico per l'individuazione degli indicatori di performance e un test di validazione degli stessi atto a verificarne la solidità sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Viene esplicitato anche il percorso di individuazione degli *outcome* che passa attraverso una fase di ricognizione dei bisogni effettivi degli *stakeholder*, interni ed esterni destinatari del servizio, prosegue con la pianificazione dei processi e delle relative attività attraverso input coerenti con le informazioni raccolte in fase di ricognizione dei bisogni e culmina nella misurazione del risultato delle attività di processo, in termini di *output* e *outcome*. Questi ultimi, a differenza dei primi, hanno una dimensione temporale di lungo periodo e devono essere valutati anche in termini di sostenibilità perché spesso connessi ai bisogni primari dei cittadini.

L'elevato grado di tecnicismo della delibera in oggetto, frutto di una impostazione metodologica calibrata più sulla spiegazione dettagliata di fasi procedurali e strumenti che sull'indicazione dei punti focali del processo decisionale e dei relativi aspetti comportamentali degli attori coinvolti, fa sorgere qualche ra-

gionevole dubbio sulla sua reale applicabilità. Così, se da un lato va apprezzata la scelta della Commissione di sottoporre a consultazione una delibera tanto importante nell'architettura del sistema di valutazione, piuttosto che decretarne la diretta applicabilità, dall'altro non si può che concordare con chi ha avanzato il rischio di una autoreferenzialità (cfr., in tal senso, il parere del prof. C. Russo sulle ultime delibere della Civit, 1° luglio 2010, in [www.fps.cisl.it](http://www.fps.cisl.it)). Il tecnicismo potrebbe escludere dal novero dei destinatari proprio coloro che, in seno alle singole amministrazioni, sono investiti dell'onere di tramutare la teoria in prassi.

**Germana Caruso**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto  
del mercato del lavoro  
Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

# La valutazione del dirigente pubblico

di *Incoronata Marika Di Biase*

La riproduzione del modello manageriale nella pubblica amministrazione, mossa dall'intento di agganciare l'attività amministrativa ad un'attenta verifica dei risultati dalla stessa conseguiti, ha consentito l'affermazione di un ruolo, sempre più incisivo, del dirigente pubblico. Titolare di poteri di direzione e controllo che lo rendono organo di vertice nel governo delle risorse finanziarie, umane e strumentali, il dirigente vede rafforzata la propria autonomia ed emerge come esclusivo gestore delle risorse dell'amministrazione e come responsabile dei risultati conseguiti.

La responsabilità gestionale del dirigente è stata regolamentata, per la prima volta, nel d.P.R. n. 748/1972, all'art. 19, che recava una disciplina rimasta pressoché inattuata a causa della mancata predisposizione, da parte degli organi di direzione politica, degli obiettivi che i dirigenti avrebbero dovuto raggiungere e, soprattutto, a causa dell'omessa previsione di strumenti adeguati per la verifica e la valutazione dell'attività degli stessi.

A tale lacuna ha ovviato, dapprima, l'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993, il quale dopo aver disposto al primo comma, che «i dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato e dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti», prevedeva, al secondo

comma, così come modificato dal d.lgs. n. 80/1998, l'istituzione di «servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi» prefissati e la correttezza e l'economicità della gestione. Anche il meccanismo di valutazione predisposto da tale norma, tuttavia, rimaneva inoperativo sul piano fattuale, in quanto introduceva una disciplina che, nel suo complesso, poneva non poche difficoltà legate, prevalentemente, alla sua profonda rigidità ed al suo contenuto dirigitista.

È sicuramente con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, che si assiste alla configurazione di una disciplina organica ed integrata dei controlli interni. Ciò nondimeno, il novizio sistema di valutazione, nel suo complesso, presentava profonde criticità, legate ad una

scarsa chiarezza rispetto ai meccanismi di assegnazione degli obiettivi, alla mancanza di indicatori utili a misurare le singole prestazioni dei dirigenti, ad una effettiva competenza dei valutatori. Alle difficoltà strutturali

si aggiungeva, poi, un clima di sostanziale inattuazione delle logiche socio-organizzative sottese al d.lgs. n. 286/1999, per ragioni riconducibili, tanto alla dirigenza, quanto alla componente politica.

Al fine di ovviare a tale situazione, il legislatore del c.d. decreto Brunetta ha ridefinito il meccanismo di valutazione del personale con incarico dirigenziale, abrogando l'art. 5, d.lgs. n. 286/1999, dedicato alla *Valutazione del personale con incarico dirigenziale*, ed inserendo le disposizioni relative alla valutazione della dirigenza pubblica in una serie di norme presenti nel Titolo II *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance* e nel Titolo III *Merito e premi*. Nelle intenzioni della riforma, la figura dirigenziale si troverà ad operare in un contesto organizzativo più monitorato e trasparente e con un modello di responsabilità accentuato, ricondotto, più esplicitamente, agli esiti della giurisprudenza.

## La definizione dei sistemi di valutazione ed i titolari della funzione valutativa

Il d.lgs. n. 150/2009, pur mantenendo ferma l'autonomia organizzativa del singolo ente nel definire il sistema di valutazione, attribuisce alla Commissione di cui all'art. 13, il compito di formulare gli indirizzi generali di cui gli enti dovranno tener conto nella predisposizione di sistemi di valutazione e conferisce all'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIVP) la funzione di garantirne la corretta attuazione, di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, di comunicare, tempestivamente,

**Dirigente pubblico come soggetto attivo e oggetto passivo di valutazione**

le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all'articolo 13 (art. 14). Particolarmente problematica si presenta, invece, l'individuazione del titolare della funzione valutativa.

Il sistema previgente prospettava un modello piramidale in cui il singolo dirigente era investito del compito di valutare i suoi sottoposti e, allo stesso tempo, esposto alla valutazione dei suoi superiori. Il d.lgs. n. 150/2009 elimina tale modello senza, tuttavia, assumere una posizione chiara in merito.

L'art. 7, comma 2, lett. *c* ed *e*, l'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 150/2009, riguardo alla valutazione del personale, esplicitamente attribuiscono tale potere ai dirigenti, sebbene, poi, l'art. 39 conferisca tale compito solo ai dirigenti non generali; nulla, di contro, è disposto con riguardo alla titolarità della funzione valutativa rispetto ai dirigenti.

Né ricorrono concreti elementi e/o espressi dati normativi per riconoscere tale competenza agli OIVP; l'art. 14, comma 4, lett. *e*, invero, si limita a prevedere che l'OIVP propone la valutazione annuale dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico. L'attribuzione del compito di valutare i dirigenti all'OIVP, inoltre, rischierebbe di vanificare l'utilità dei controlli interni. Ai fini che qui rilevano, è necessario tener presente che gli OIVP sono competenti, per effetto dell'art. 19, d.lgs. n. 150/2009, a redigere una graduatoria delle performance di tutto il personale, compreso quello dirigenziale, da cui dipende l'adozione di una serie di atti

gestionali e, pertanto, teoricamente riconducibili alle sue competenze. In mancanza di idonea indicazione in ordine al soggetto cui è attribuito il compito di valutare il dirigente, pertanto, la valutazione dello stesso viene privata di incisività, finendo con lo sfumare nell'ambito della graduatoria stilata dall'OIVP. È chiaro, inoltre, che tale tecnica rischia di deresponsabilizzare il dirigente nell'impiego delle risultanze del processo di valutazione, per gestire le risorse umane di cui dispone.

È possibile, tuttavia, ritenere che, per effetto dell'art. 7, comma 3 lett. *a*, d.lgs. n. 150/2009, l'individuazione del compito di valutare i dirigenti pubblici rientri nell'autonomia organizzativa del singolo ente, da esercitare, si ribadisce, in conformità alle linee d'indirizzo della Commissione.

### **Sulla partecipazione del dirigente valutato nell'ambito dell'iter valutativo**

L'abrogazione dell'art. 5, d.lgs. n. 286/1999 determina, oltre che il venir meno del citato modello piramidale anche di quelle particolari garanzie procedurali ad esso legate che si traducevano, quanto meno in teoria, in una partecipazione del dirigente durante l'iter di valutazione, attraverso il quale, questi, avrebbe dovuto essere messo nella posizione di indicare gli eventuali fattori, interni e/o esterni, che "lo esonerano da responsabilità".

La procedura di controllo sul dirigente delineata da tale norma,

coinvolgendo, lo stesso, nell'ambito della valutazione, lo responsabilizzava e, contestualmente, gli offriva una specifica tutela e la possibilità di conseguire la propria indipendenza. Il giudice costituzionale, a più riprese, ha ribadito la necessità di garantire l'autonomia della dirigenza nell'intero processo di valutazione:

### **La valutazione della performance individuale del dirigente come strumento centrale nella PA**

nella sentenza n. 193/2002, C. Cost. 16 maggio 2002, in *LPA*, 2002, 553 e nella sentenza n. 313/1996, C. Cost. 25 luglio 1996, in *GCost*, 1996, 2584 (in rela-

zione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione del recesso); nell'ordinanza n. 11/2002, C. Cost. 30 gennaio 2002, in *RIDL*, 2002, II, 479 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione della revoca) e nella sentenza n. 103/2007, C. Cost. 23 marzo 2007, in *GCost*, 2007, 2, 984, la Corte costituzionale ha stabilito che «la valutazione della idoneità professionale del dirigente deve essere affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo, ispirate a principi della pubblicità e del contraddittorio, solo a conclusione delle quali è possibile esercitare il recesso/la revoca», il che, in termini di garanzie, si traduce in un sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale obiettivo, trasparente e partecipativo.

Dalla lettura del dato normativo, tuttavia, sembra doversi escludere l'estensione dell'istituto del contraddittorio alla fase del controllo – separato, pertanto, dal momento applicativo della sanzione – ammettendo, unicamen-

te, la possibilità di una conciliazione “postuma”, ovverosia, che interviene, tecnicamente, a valutazione conclusa, con ciò contravvenendo a quanto disposto dalla giurisprudenza costituzionale. Tale considerazione fa leva sul dettato letterale di cui all’art. 7, comma 3, lett. *b*, d.lgs. n. 150/2009, che affida al sistema di misurazione e valutazione delle performance l’individuazione delle «procedure di conciliazione relative all’applicazione del sistema» stesso. La mancata sopravvivenza di questo momento partecipativo in sede di valutazione delle performance del dirigente pubblico produce una contrazione delle garanzie in capo allo stesso, ulteriormente aggravata dalla modifica all’art. 21, d.lgs. n. 165/2001, ad opera dell’art. 41, che ammetterebbe, solo in parte, una partecipazione del dirigente nel momento patologico.

Il nuovo testo dell’art. 21, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, invero, solo nella sua seconda parte, relativa ai casi di responsabilità dirigenziale “grave”, richiama il “rispetto del principio del contraddittorio”; ai fini dell’applicazione della sanzione della impossibilità di rinnovo dell’incarico, invece, è richiesta solo la “previa contestazione”.

### **Ambito di valutazione della performance dirigenziale ed incentivi economici:**

L’art. 9, comma 1, d. lgs. n. 150/2009, prevede che la valutazione individuale del dirigente debba essere effettuata sulla base degli indicatori della performance della propria unità organizzativa e con riferimento al contri-

buto dato alla performance della struttura di riferimento. Particolarmente significativo è il rilievo, ai fini della valutazione della performance del dirigente, della sua capacità di valutazione dei dipendenti dell’unità organizzativa attraverso un’adeguata differenziazione dei giudizi. Costituiscono ulteriori parametri di valutazione, il raggiungimento degli obiettivi individuali e le competenze manageriali e professionali dimostrate. D’interesse è anche la previsione di cui al comma 5, art. 14, che, così, recita: «l’Organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione di cui all’articolo 13, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione». La valutazione compiuta costituisce presupposto e criterio per la distribuzione di premi ed incentivi, legati al merito ed alla performance e corrispondenti, per i dirigenti, alla retribuzione collegata al risultato. Sulla retribuzione c.d. di risultato, il legislatore sembra prevedere diverse ipotesi di intervento che sottendono due differenti tipologie di *ratio*, l’una “incentivante”, perché più strettamente collegata ai risultati della valutazione, l’altra “afflittiva”, perché prevista quale conseguenza della mancata adozione di programmi/sistemi non di competenze diretta o principale del dirigente.

Alla logica del primo intervento

sembra riferirsi la previsione di cui all’art. 19, comma 2, d.lgs. n. 150/2009, a norma del quale, in ogni amministrazione, l’Organismo indipendente di valutazione redige una graduatoria delle valutazioni individuali (anche) della dirigenza, distribuendola in tre livelli di performance ai quali corrisponde una attribuzione selettiva “della quota delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale”.

Il medesimo Organismo indipendente di valutazione della performance «valida la Relazione sulla performance di cui all’articolo 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale

dell’amministrazione» (art. 14, d.lgs. n. 150/2009 spetta in base al comma 4, lett. *c*); tale validazione è «condizione inderogabile per l’accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III» (art. 14, comma 6, d.lgs. n. 150/2009). Con riferimento alla seconda tipologia di interventi, quelli di carattere puramente “afflittivo”, si rilevano, in primo luogo le ipotesi di responsabilità di cui all’art. 21, comma 1-*bis* e le ipotesi di responsabilità disciplinare.

Il legislatore ha, altresì, previsto ulteriori ipotesi che incidono negativamente sulla retribuzione di risultato, decurtandola o non corrispondendola: mancata adozione del Piano delle performance, *ex* art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150/2009; mancata adozione del Programma triennale di trasparenza e mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione, *ex* art. 11, comma 9, d.lgs. n. 150/2009; mancata predisposizione da parte dell’amministrazione di appartenenza del Si-

## Bollettino Adapt

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due newsletter di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

### Bollettino ordinario

È una newsletter settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali. Offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazioni di bandi, concorsi e premi, attività Adapt/Centro Studi Marco Biagi.

### Bollettino speciale

Attivo dal novembre 2005, è una newsletter di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione. Segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Si veda il sito [www.adapt.it](http://www.adapt.it)

stema di valutazione di cui al Titolo II, decorsi sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, ex art. 24, comma 1-*quater*, introdotto dall'art. 45 di modifica al testo redatto nel 2001. Alle disposizioni in questione è possibile muovere non poche critiche, in quanto è evidente una sostanziale ed ingiustificata diversità di trattamento tra il dirigente e l'organo di indirizzo politico: se la mancata corresponsione della retribuzione di risultato in assenza del sistema di valutazione può dirsi corretta, meno equo è prevedere che della mancata adozione di "atti/programmi" necessariamente presupposti, non imputabile in via principale e/o esclusiva alla dirigenza, ne risponda solo la dirigenza.

Il piatto della bilancia sembra pendere solo (o principalmente) dal lato della dirigenza, senza che sia presente un bilanciamento, con un contrappeso, che induca il soggetto politico, protagonista della funzione di indirizzo, a programmare nei termini richiesti dalla normativa. Il decreto in esame, invero, risulta carente con riferimento alla presenza di un disincentivo ai ritardi, parimenti importante, che funga da impulso verso il soggetto politico, bilanciando la previsione normativa. Inoltre, sembra legittimo chiedersi se le misure indicate siano sufficienti a stimolare l'attivismo della componente politica all'adozione degli atti di cui si discorre. Il dirigente svolge un ruolo di collaborazione che non lo porta, tuttavia, ad essere titolare di una competenza di tipo concorrente.

### La responsabilità di cui all'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, post d.lgs. n. 150/2009

La procedura di verifica dei risultati esaminata, si può concludere con un giudizio negativo per il dirigente valutato, del quale, quindi, può essere fatta valere la responsabilità. Il testo dell'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, come riformulato dalla l. n. 145/2002, è stato ora novellato dall'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009, il quale continua a prevedere, come ipotesi di responsabilità: il «mancato raggiungimento degli obiettivi» e l'«inosservanza di direttive», che danno luogo a diverse misure in ragione della loro gravità. In relazione a queste, il legislatore prevede tre diverse sanzioni individuate rispettivamente in: impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale di cui il soggetto è titolare, nel caso di responsabilità lieve; revoca dall'incarico, con collocazione del dirigente in disponibilità nel ruolo della pubblica amministrazione, nel caso di responsabilità media; recesso dell'amministrazione, da attuare secondo le disposizioni della contrattazione collettiva, nel caso di responsabilità grave.

Il d.lgs. n. 150/2009 ha inserito il nuovo comma 1-*bis*, all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 che prevede un'ulteriore ipotesi di responsabilità per il dirigente, nei cui confronti e «al di fuori dei casi di cui al comma 1», si contesti, nel rispetto del principio del contraddittorio, «la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione». L'accertamento di tale responsabilità

comporta, come sanzione a carico del dirigente, «la decurtazione della retribuzione di risultato, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento».

Posto l'ampio margine di scelta da parte del soggetto politico della sanzione da comminare (l'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, *post* d.lgs. n. 150/2009, conferma le misure sanzionatorie della revoca e del recesso «in relazione alla gravità dei casi», senza ripristinare una corrispondenza tra la gravità della responsabilità e le misure sanzionatorie, necessaria per ridurre gli spazi per manovre di arbitraria attribuzione di sanzioni da parte dell'organo politico), si aggrava la situazione delle garanzie in capo alla dirigenza. Come già anticipato, invero, dal tenore letterale del novellato art. 21, si desume che, la procedura del contraddittorio nel momento patologico sia ammessa, unicamente, qualora l'amministrazione intenda, accertata la responsabilità del dirigente, procedere alla revoca dall'incarico. Nel caso di respon-

sabilità lieve, sanzionata con l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, il legislatore prevede esclusivamente la previa contestazione dell'addebito.

La mancata applicazione del principio del contraddittorio comporta un restringimento del diritto di difesa del dirigente ed una ulteriore contrazione delle sue garanzie che si riducono tanto nel momento valutativo, quanto (almeno parzialmente) in quello patologico di applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, prima parte, d.lgs. n. 165/2001. Una ulteriore riduzione delle garanzie del dirigente è operata dall'intervento modificativo, a norma dell'art. 42, sull'art. 22, d.lgs. n. 165/2001, che contiene la disciplina del Comitato dei garanti. La disposizione in esame era già stata modificata dall'art. 3, comma 3, l. n. 145/2002 e subordinava l'adozione delle misure sanzionatorie correlate a responsabilità dirigenziali ad un previo parere conforme del Comitato dei Garanti, da rendere entro il termine

di trenta giorni, il cui decorso abilitava l'amministrazione a procedere a prescindere dal parere. Il d.lgs. n. 150/2009 interviene depotenziando il parere in questione; l'attuale formulazione normativa, invero, non fa più riferimento ad un "parere conforme", e, quindi vincolante, ma ad un mero "sentito il parere" del Comitato dei garanti. L'intervento del legislatore consente, così, un ampliamento della discrezionalità da parte dell'organo politico nell'adozione di atti lesivi della posizione giuridica soggettiva del dirigente che rischia, ora, di essere valutato non con il "metro dei risultati conseguiti", ma con quello della «fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne i capricci o gli interessi».

*Incoronata Marika Di Biase*

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto  
del mercato del lavoro

Adapt - CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

## Dibattito sui temi delle politiche del lavoro



### Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maurizio Sacconi

incontra i dottorandi della Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e Mercato del lavoro

Bergamo, lunedì 20 settembre 2010, ore 12.00-13.30  
Università degli Studi di Bergamo, piazzale Sant'Agostino n. 2, sala conferenze

L'incontro è organizzato dalla Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro Adapt - CQIA, Università degli Studi di Bergamo

La partecipazione è gratuita e aperta a tutti

# Le inefficienze amministrative, l'azione di classe e le responsabilità del dirigente

di Paola Fusco

## La *class action* e la riforma Brunetta

Il d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, ha dato attuazione all'art. 4 della l. 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici. L'effetto è stato l'introduzione della *class action* contro le inefficienze dei servizi pubblici.

Se ne vuole qui sottolineare innanzitutto la portata di principio, ovvero l'idea che si possa controllare la qualità dell'azione amministrativa così come disegnata dalla riforma Brunetta, al di là delle pur non trascurabili critiche che già sono state sollevate e relative all'impossibilità di ottenere il risarcimento del danno per le lesioni subite.

La *class action*, nei rapporti tra privati, si configura come azione collettiva risarcitoria: è uno strumento giuridico che rende possibile la gestione collettiva di interessi di natura individuale.

Con la *class action* un certo numero di soggetti colpiti da uno stesso fatto illecito può riunire le azioni legali in un'unica causa.

Innestata nel settore pubblico, la *class action* nasce per ottenere un controllo terzo ed imparziale sul rispetto degli standard di qualità da parte del servizio erogato, dunque sulla coerenza tra le soluzioni adottate, i moduli amministrativi di organizzazione dei servizi e delle funzioni della PA e gli obiettivi di efficacia ed efficienza che devono caratterizzare

l'agire pubblico come impone l'art. 97 della Costituzione.

La finalità di «ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio» – esplicitata dal decreto legislativo – viene perseguita riconoscendo ai «titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori» di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici. L'azione potrà essere intrapresa, dispone la norma, qualora derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi:

- dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;

- dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi;

- dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità.

Dal punto di vista operativo la *class action* può pertanto colpire quelle che teoricamente sarebbero sussunte nelle ipotesi di "cattivo uso del potere". Non si versa nelle ipotesi di carenza di potere che darebbero vita ad un atto nullo, con assenza di interes-

si legittimi e sopravvivenza dei diritti soggettivi.

In particolare l'azione potrà essere proposta in caso di:

- assenza di pianificazione o di progettualità nell'organizzazione del servizio;
- cattivo uso delle risorse;
- sviamento di denaro pubblico.

L'unica causa di inefficienza incorreggibile è la mancanza assoluta di risorse da destinare al servizio, ovvero la scelta da parte dell'ente di non prevedere in bilancio alcuna voce riferita a quel determinato servizio. La spiegazione è nel limite della "invarianza finanziaria" che lo stesso d.lgs. n. 198/2009 pone all'azione (art. 8), che appartenendo all'area della discrezionalità amministrativa non può essere giudizialmente sindacata.

Ragionando in questi termini, si assiste con il decreto ad una progressiva sottrazione di terreno alla discrezionalità amministrativa a favore di quella tecnica, ampiamente giudicabile all'esterno. Diventa sempre più ristretto l'ambito del "merito" che si riduce al solo *an* dell'erogazione del servizio, dunque ai soli atti organizzativi generali. Per certi versi c'è una sorte di attuazione al criterio del principio della separazione tra atti politici ed atti tecnici già previsto nel d.lgs. n. 29 del 1993.

In pratica, ciò che rimane monopolio insindacabile dell'amministrazione sono le scelte sottese ai bilanci o ai regolamenti di organizzazione del personale e degli

uffici. Una volta approvati, però, non residua alcun margine di discrezionalità in merito alle risorse destinate allo specifico servizio, data la presenza di modelli organizzativi elaborati dalle amministrazioni e a cui la singola azione deve tendere.

L'importanza del d.lgs. n. 150 del 2009 è proprio questa: rendere misurabili, valutabili, le performance amministrative, legandole al rispetto di determinati standard di cui le amministrazioni si devono dotare. Se si può e si deve in anticipo stabilire uno standard cui gli uffici devono tendere allora le scelte ed i risultati di queste scelte non sono appannaggio della singola amministrazione, in definitiva non rientrano nella sfera di intangibilità della discrezionalità amministrativa ma in quella della discrezionalità tecnica.

Invero, e per sottolineare la novità del decreto, le scelte tecniche dell'amministrazione sono già da tempo contestabili quando si viola uno specifico interesse legittimo individuale, ciò che il provvedimento compie è un ulteriore passo avanti sancendo la possibilità che sia un mero interesse la posizione soggettiva attiva che si assume lesa e questo perché la stessa efficacia, efficienza e produttività pubbliche non solo parametri per valutare l'azione ma valori in sé, tali da essere oggetto di tutela diretta.

Ed a tutela non più del solo interesse legittimo individuale ma del mero interesse a che quei valori non vengano disattesi.

L'ulteriore effetto che il combinato disposto dei d.lgs. n. 150 e n. 198 del 2009 determina è la trasformazione del rapporto tra regole tecniche, standard di qualità, gestione delle risorse, a nor-

ma organizzativa vera e propria.

### **La class action e il giudizio**

L'art. 1 del d.lgs. n. 198 del 2009, descrive gli aspetti processuali dell'istituto in commento.

La legittimazione ad agire spetta, come detto, ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti, che lamentino una lesione diretta concreta ed attuale dei propri interessi. La legittimazione passiva è in capo alle amministrazioni pubbliche, diverse dalle autorità amministrative indipendenti, agli organi costituzionali e giurisdizionali, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e ai concessionari di servizi pubblici. Ciò che appare chiaro è la facilità con cui i titolari dell'azione possono provare la lesione subita. Non vi è discrezionalità in capo all'attore, l'azione presuppone l'inedempimento della stessa pubblica amministrazione al Titolo I del d.lgs. n. 150/2009, ove è contenuta l'esatta descrizione dei piani e dei programmi di cui ogni ufficio pubblico deve dotarsi per essere efficiente, efficace, produttivo.

Il potere dell'attore è quello di compiere esattamente il compito che il legislatore gli ha affidato dal 2008 con disegno coerente e sistematico: gli *stakeholder* non sono solo i cittadini fruitori di un servizio ma, con un rovesciamento sostanziale, sono il motore di un apparato che si muove per essi e che solo a loro deve giustificare il suo funzionamento.

In tutto ciò ci si limita a valutare la portata dirompente dell'istituto, dei limiti strutturali all'effettivo ricorso dell'azione diremo in seguito.

Invero, rimanendo agli aspetti processuali, vi è una indubbia agibilità delle associazioni legittimate attive a provare l'inadempimento contrattuale (la scelta per questa tipologia di responsabilità è l'impossibilità di sostenere per la pubblica amministrazione il ruolo che l'art. 2043 c.c. riserva al soggetto libero da vincoli giuridici): all'attore basta dimostrare la distanza qualitativa tra il servizio pubblico concretamente ottenuto e il servizio che avrebbe dovuto essere prestato secondo i modelli di organizzazione e di standard precedentemente elaborati dall'ufficio di competenza dell'ente.

Tuttavia, nella consapevolezza che l'elaborazione di modelli di organizzazione puntuali necessitano di tempo e adattamento, l'assolvimento dell'onere probatorio è più complicato: la parte attorea deve dimostrare, nell'ottica di un eventuale giudizio di ottemperanza, quale sarebbe stato il servizio ottimale con le risorse a disposizione dell'ente (atteso il principio dell'invarianza finanziaria di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 198/2009).

Il decreto non è chiaro sul punto, cioè non spiega se il limite dell'invarianza vada riferito al bilancio dell'ente nel suo complesso o alle risorse che in bilancio sono state messe a disposizione per quel servizio.

Risulta pacifica la difficoltà sia nell'un caso che nell'altro e il forte rischio che la valutazione dei privati intacchi ambiti di discrezionalità amministrativa.

Eventualità neppure tanto remota se si sceglie di riferire il limite dell'invarianza finanziaria al bilancio nel suo complesso ed entrando nel merito sull'*an* ed il *quantum* dell'allocazione delle

risorse al posto dello stesso dirigente.

**Ambito oggettivo di riferimento**

Con la *class action* non si punisce il servizio pubblico in sé, bensì attività e prestazioni concretamente individuate, cui riconnettere la lamentata inefficienza.

Ragionando in termini di miglioramento dell'azione amministrativa, ciò che viene corretto è il piano di programmazione o meglio se ne garantisce l'attuazione e nel caso non vi sia stata alcuna attività di pianificazione si costringe il dirigente ad adottarla.

Naturalmente la riuscita della *class action* sul piano della qualità dell'azione amministrativa dipende dalla chiarezza e coerenza degli obiettivi posti nei piani; va da sé che una certa nebulosità nei programmi è causa di responsabilità del dirigente.

Passando alle cause di inefficienza riportate dall'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009, non può sfuggire il fatto che il denominatore comune è il dirigente. E ciò è a riprova di un sistema coerente nelle sue evoluzioni, a partire dal maggio 2008, sino ai nostri giorni.

Il dirigente pubblico, secondo un'intenzione che affonda le sue radici ai tempi della prima privatizzazione, è la figura chiave per rinnovare la PA. Egli rappresenta uno snodo cruciale di poteri e responsabilità secondo una tecnica che ricorda solo nei termini la teoria economica del *New Public Management* ma che è essenzialmente privatistica. Essa si fonda sull'idea che le norme che regolano i rapporti tra PA e cittadini, essendo norme di relazione, sono

rette dalle regole contenute nel codice civile e, in esso, vi sono sempre un creditore e un debitore, responsabili, se l'obbligazione non viene adempiuta nella misura in cui l'inadempimento è ad esse ascrivibile.

Per tale motivo, non si fa fatica, aldilà dei contenuti da dare alle

espressioni contenute nell'art. 1, a rinvenire nelle ragioni della lesione lamentata dai titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei, ciò che costituisce inadempimento del dirigente all'incarico affidatogli.

Così la carenza di pianificazione e/o progettualità nell'organizzazione del servizio che es-

**Diritto delle Relazioni Industriali**



La Rivista, profondamente rinnovata nella struttura e nei contenuti ma fedele alla tradizione di apertura ai contributi di carattere interdisciplinare e alla prospettiva di confronto internazionale e comparato, è stata arricchita di Osservatori di aggiornamento e monitoraggio attenti ai profili immediatamente applicativi del diritto del lavoro, relativamente alle seguenti aree:

- giurisprudenza costituzionale;
- giurisprudenza italiana di cassazione e merito;
- giurisprudenza comunitaria e internazionale;
- contrattazione collettiva italiana e straniera;
- legislazione e prassi amministrativa italiana e straniera;
- previdenza.

Per informazioni sull'acquisto rivolgersi all'editore, tel. 02.38089200, oppure scrivere una mail all'indirizzo [vendite@giuffre.it](mailto:vendite@giuffre.it).

È previsto uno sconto del 10% per:

- soci AISRI;
- soci Adapt;
- soci AIDP
- soci GDP;
- iscritti al Bollettino Adapt.

senzialmente comprende le altre fattispecie (es: il cattivo uso delle risorse destinate ai servizi), non è che da riconnettere ai poteri del dirigente, responsabile oltre che dal punto di vista amministrativo, anche sotto il punto di vista erariale, risolvendosi molte decisioni in depauperamento delle casse dell'ente.

In ultimo, va considerato che la *class action* così come congegnata al momento, può essere un utile strumento di accompagnamento del federalismo fiscale: un controllo sull'uso efficiente delle risorse e sulla qualità che ci si deve attendere può servire da monito per ottenere (nel caso l'attore debba prospettare una soluzione alternativa di organizzazione del servizio secondo efficienza) un circolo virtuoso di assenzi di sprechi, qualità del servizio, assenza di deficit finanziario.

### La *class action* e il volano mancante

Affrontare il tema della *class action*, con il carico di significati che abbiamo dato, porta inevitabilmente a confrontare questo istituto con quello introdotto nel Codice dei consumatori, d.lgs. n. 206/2005, art. 140-*bis*.

Invero, l'inserimento è stato opera della l. n. 244/2007 (c.d. Finanziaria 2008), che ha previsto all'art. 2, comma 445, che le disposizioni di cui ai commi da 446 a 449 istituiscano e disciplinino l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi

stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela.

La differenza che balza immediata alla lettura dei provvedimenti, messa in rilievo dai primi commentatori, è stata l'impossibilità di ottenere il risarcimento del danno, che certo rende meno appetibile l'utilizzo della *class action* (art. 8, rubricato *Invarianza finanziaria*). Obiezione certo non di poco conto perché, ove la *class action* non venisse di fatto utilizzata, l'introduzione dell'istituto rimarrebbe una mera operazione di facciata. La legge, tuttavia, non vieta la richiesta di risarcimento del danno in assoluto ma nella sede considerata dallo stesso d.lgs. n. 198/2009, ove l'interesse è nella correzione dell'azione amministrativa più che nel ristoro dei soggetti lesi.

Dunque, in termini processuali, gli attori si rivolgeranno al giudice amministrativo se si verserà in ipotesi di giurisdizione esclusiva ed al giudice ordinario in tutti gli altri casi. Nella pratica ciò vuol dire attivare due giudizi e forse è questo l'ostacolo maggiore al proponimento del ricorso.

Senza contare che in assenza di modelli organizzativi compiuti e chiari, l'attore deve prospettare l'alternativa secondo la regola della corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Pur ammettendo che i limiti, essenzialmente pratici, rappresentano un forte freno allo sviluppo dell'istituto, forti dell'osservazione dell'evoluzione del procedimento amministrativo, si guarda con fiducia alla giurisprudenza per la tutela di quelle "posizioni altre" che decretarono la fine del contenzioso amministrativo più di 150 anni fa (l. n. 2248/1865, All. E, concernente

l'abolizione del contenzioso amministrativo) e che ora sono elevate a strumento di realizzazione dell'art. 97 della Costituzione.

Dal punto di vista della politica del diritto, soprattutto a livello locale, si guarda con favore alle prove costanti del rovesciamento dell'apparato statale: una volta c'era lo Stato, con i suoi rapporti di servizio, le garanzie del dirigente pubblico, oggi ci sono i cittadini, perno e motore di un sistema le cui *defaillances* risultano ancora più evidenti se rapportate agli standard attesi in forza delle risorse concesse agli uffici, o a quelli che a parità di voci attive in bilancio si riscontrano nel Nord Europa.

**Paola Fusco**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

## Dossier Adapt

Dal settembre 2006 i **Dossier di Adapt** offrono approfondimenti che colgono tempestivamente gli aspetti attuali e concreti riguardanti il mercato del lavoro, l'applicazione dei contratti collettivi e le novità legislative in materia, proponendo un focus di interventi, articoli e ricerche di collaboratori Adapt ed esterni su tematiche di settore di notevole risonanza nazionale e internazionale.

[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
Sezione Pubblicazioni



# Particolari categorie di dirigenti

## La dirigenza scolastica

di Pasquale Andreozzi

### Profili istituzionali, criticità e dilemmi

Dal punto di vista funzionale il dirigente scolastico è il responsabile della gestione della scuola, valorizza e coordina le risorse umane e amministra quelle finanziarie; è responsabile dei risultati dell'attività svolta (*in primis* com'è evidente degli esiti scolastici); inoltre egli svolge, o dovrebbe svolgere, comunque essendone responsabile, un'azione di raccordo con l'amministrazione periferica del ministero e con le istituzioni locali.

Dal punto di vista soggettivo il dirigente scolastico è un funzionario dello Stato: viene formalmente nominato dal dirigente scolastico regionale, che gli affida l'incarico e, sia pure a certe condizioni, può rimuoverlo. Da un lato, dunque, egli è a capo di un ente autonomo (funzionalmente, s'intende, ossia in quanto a determinazione degli obiettivi educativi) e dall'altro risponde del suo operato all'amministrazione statale.

Infine, il suo reclutamento tra il personale docente con particolari requisiti che ne attestano le capacità manageriali, ne fa una figura di accordo tra la componente tecnica (docenti) e quella burocratica del mondo scolastico.

La l. n. 59/1997 (c.d. Bassanini), nel quadro del decentramento istituzionale a Costituzione invariata, aveva predisposto le condi-

zioni per attribuire autonomia funzionale (organizzativa, didattica e di ricerca, di gestione finanziaria) alle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica, il cui necessario corollario era costituito dall'individuazione di una nuova figura dirigenziale, che dal punto di vista amministrativo avesse autonomia di gestione per il personale e per la spesa.

Cionondimeno, le disposizioni normative e la pletora di atti amministrativi (decreti ministeriali, interpretazioni, ordini, circolari) hanno sottratto terreno a questa ispirazione originaria.

Per quanto riguarda, il personale, in particolare quello docente, le politiche ministeriali sono andate nella direzione di disattendere ogni tentativo di gestione autonoma, con l'attribuzione di un organico funzionale, pure previsto dalla legge Bassanini (comma 9, art. 21, l. n. 59/1997), soprattutto dopo il fallimento della riforma dei cicli scolastici (l. 30/2000, c.d. riforma Berlinguer) e a partire dalla l. n. 124/1999 (che ancora oggi rappresenta la matrice di tutte le politiche centralizzatrici del personale).

Al dirigente, infatti, spettano poteri nulli rispetto al reclutamento, alla mobilità, utilizzazioni del personale (invero esclusi dallo stesso regolamento sull'autonomia, art 15, d.P.R. n. 275/1999), ma anche pochi poteri riguardo la gestione o la valutazione del

personale docente, tecnico o amministrativo, mentre il suo potere disciplinare è limitato alle infrazioni di lieve entità.

Per il secondo aspetto, l'autonomia finanziaria e contabile, il comma 14, art. 21, l. n. 59/1997 (Bassanini), rinviava all'emanazione di un decreto interministeriale che doveva dettare indicazioni generali così da consentire libertà di gestione al dirigente. In realtà, il decreto interministeriale di contabilità emanato nel 2001 (decreto interministeriale n. 44/2001), non si limita a dettare istruzioni generali, ma disciplina nel dettaglio la gestione patrimoniale e finanziaria, le scritture contabili e i controlli relativi, per cui al dirigente scolastico residuano poteri davvero ristretti in materia. Senza contare la contraddizione tra questa disposizione e quanto previsto dall'art. 25, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, che assegna al dirigente il ruolo di datore di lavoro con tutti i poteri connessi alla qualifica.

Inoltre, è necessario considerare che, pur rientrando nella categoria di soggetto pubblico, la scuola non è una mera organizzazione burocratica e/o professionale. In essa assume un rilievo centrale la relazione tra docenti e discenti (e le loro famiglie), nella quale gli insegnanti, nell'impartire i loro insegnamenti, sono sì "liberi" (art. 33 Cost.), ma all'interno di un progetto educa-

tivo, fondamentalmente definito dal Piano dell'Offerta Formativa (POF, art. 3, d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275). Tale relazione è a sua volta immersa in, e condizionata da, un insieme di altre complesse relazioni che si esplicano attraverso l'azione di organismi di indirizzo delle politiche scolastiche (il consiglio di circolo o di istituto), di valutazione e di indirizzo didattico (consigli di classe e collegio docenti), di organizzazione e coordinamento di organismi tecnici e amministrativi, preposti al funzionamento (direzione amministrativa e finanziaria, organizzazione del personale tecnico, ausiliario ed amministrativo). Da tutto ciò risulta evidente come il governo della scuola richieda doti di leadership capaci di esprimere consenso intorno al progetto "educativo" strategico (il POF), soluzioni organizzative coerenti per la ricerca progettuale didattica e per garantire la corretta gestione amministrativa. Un quadro di tale complessità fornisce, come uno specchio, una chiara indicazione delle caratteristiche del vertice dell'istituzione scolastica, vale a dire di un dirigente, preparato e proattivo, dotato di risorse e libertà operativa indirizzate al successo dell'azione formativa e, su questa base, valutato per gli atti e le decisioni prese.

In effetti, la correttezza di questa descrizione è confermata dall'ampiezza dei compiti attribuiti alla posizione di vertice della scuola dall'art. 25, commi 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 165/2001, che ne fa una figura complessa posta al centro di dinamiche organizzative e relazionali, con l'ambizione di esercitare una funzione amministrativa autonoma e, al contempo, una leadership educativa.

In questo senso, come è stato acutamente scritto, egli rappresenta il simbolo del cambiamento e, al tempo stesso, l'immagine della persistente ambiguità che ha contraddistinto la scuola, per alcuni versi funzionalmente autonoma e, per altri, strutturalmente «embricata» nell'apparato statale (A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, 197; G. Versperini (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, in S. Cassese (diretta da), *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005, 97).

Per tali motivi non può meravigliare se la sola figura del dirigente non sia stata in grado di brillare di luce propria così da rischiarare, almeno in parte, qualcuno dei complessi, e pressanti, processi sociali che costellano l'attività di un'istituzione scolastica.

Essa, al contrario, e fuor di metafora, è stata investita di enormi responsabilità e pochi poteri in un contesto di persistente ed accentuata burocratizzazione e ritualismo delle relazioni sindacali della scuola, cui non sono estranei i deficitari meccanismi di reclutamento, di formazione e valutazione.

### Reclutamento

La disciplina del reclutamento è stata istituita contemporaneamente al riconoscimento della qualifica dirigenziale con il d.lgs. n. 59/1998 in attuazione del comma 16, art. 21, l. n. 59/1997 (norme confluite nell'art. 29 del

d.lgs. n. 165/2001).

La legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006) ha nuovamente mutato il sistema di reclutamento per i dirigenti scolastici. Il comma 618 dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006, ha previsto una vera e propria delegificazione della materia, disponendo che con regolamento fossero definite le modalità delle procedure concorsuali e, ad opera dello stesso regolamento, abrogate tutte le disposizioni vigenti in contrasto con esso, di conseguenza la sezione terza (reclutamento) del TU

sulla pubblica istruzione, d.lgs. n. 297/1994, è stata abrogata.

Coerentemente con tali disposizioni il d.P.R. n. 59 del 10 luglio 2008, ha regolamentato il nuovo sistema di reclutamento per il personale direttivo della scuola.

In sintesi, il decreto prevede che:

- potranno partecipare al concorso gli insegnanti laureati con 5 anni di servizio effettivo di ruolo;
- che i concorsi non saranno più differenziati per ordine di scuola (scuole del primo ciclo, del secondo ciclo e degli istituti educativi), ma vi sarà un concorso unico, a livello regionale, con cadenza triennale, purché vi sia la necessità di coprire posti vacanti;
- viene prevista una preselezione di carattere culturale e professionale, in luogo della preselezione dei titoli (art.5);
- che il concorso si svolge sulla base di due prove scritte e una orale, seguite dalla valutazione dei titoli (con attribuzione di un punteggio maggiore a coloro che hanno frequentato un master di secondo livello incentrato su ma-

## Sistema di reclutamento selettivo: è la volta buona?

terie inerenti al ruolo del dirigente scolastico);

- che i vincitori di concorso, utilmente collocati nella graduatoria per la copertura dei posti vacanti, debbano svolgere un periodo di formazione e tirocinio (art.7);

- che la formazio-

ne, si svolga parte in presenza e parte con strumenti info-

telematici (commi 2 e 4, art. 8, d.P.R. n. 59/2008).

L'art. 9 del decreto, fissa il termine di un anno per la conclusio-

ne delle prove selettive, memore dei tempi lunghi che hanno caratterizzato le prove concorsuali nella pubblica amministrazione e, in particolare, nel settore scolastico.

Infine, si prevede che il primo bando verrà emanato solo dopo che saranno terminate le nomine dei candidati idonei nei concorsi precedenti, ma al momento non si hanno notizie certe, fonti di origine sindacale ritengono, comunque, che il nuovo concorso verrà emanato nel tardo autunno del 2010.

### **Contrattazione collettiva e responsabilità dirigenziale**

Il comma 17 della l. n. 59/1997 (Bassanini) ha affidato alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro della nuova posizione dirigenziale, articolata in un'area autonoma.

Al centro della disciplina del rapporto di lavoro è stata posta la responsabilità dirigenziale fin dal primo contratto collettivo sotto-

scritto nel 2002.

### **L'iperbolica inconsistenza del sistema di valutazione**

Il Ccnl dell'Area V della dirigenza scolastica 2002-2005, aveva cercato di avvicinare la posizione dei dirigenti scolastici a quella delle altre aree della dirigenza pubblica, introducendo l'incarico a tempo determinato (dai 2 ai 7 anni), la possibilità di revoca dell'incarico, per

motivi oggettivi (soppressione della sede), o per ragioni soggettive imputabili al dirigente nel caso di valutazione negativa sul risultato della gestione.

Il contratto collettivo, siglato l'11 aprile 2006, compie ulteriori passi in direzione della valutazione del dirigente, assumendo il carattere di testo unificato di tutte le disposizioni contrattuali in materia.

Nel testo il binomio autonomia/responsabilità rappresenta il registro fondamentale dell'assetto normativo e negoziale della figura del dirigente (art. 2, Ccnl, 11 aprile 2006).

Viene confermata la norma sulla temporaneità degli incarichi (da 2 a 5 anni), mentre l'assunzione del dirigente rimane a tempo indeterminato.

Il conferimento dell'incarico da parte del direttore dell'Ufficio scolastico regionale (USR), nel rispetto delle procedure di conferimento e avvicendamento degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 165/2001, deve precisare: «[...] la natura, l'oggetto, i programmi

da realizzare e gli obiettivi da conseguire in coerenza con il POF della specifica Istituzione scolastica, sentito anche il dirigente scolastico, i tempi di loro attuazione, le risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione, la durata dell'incarico ed il trattamento economico complessivo» (comma 3, art.11, Ccnl 11 aprile 2006).

Al provvedimento di conferimento d'incarico segue un contratto individuale che definisce il corrispondente trattamento economico nel rispetto dei principi fissati dall'art. 24, d.lgs. n. 165/2001: il contratto collettivo prevede che al dirigente sia attribuita una retribuzione di posizione e di risultato, le cui modalità di determinazione sono stabilite nella contrattazione integrativa regionale (CIR).

Per quanto attiene alla retribuzione di posizione il Ccnl fissa i criteri di massima per l'attribuzione delle risorse, ossia: criteri attinenti alla dimensione; criteri attinenti alla complessità e al contesto territoriale; articolati nella loro dimensione numerica, istituzionale e territoriale dall'art. 12 del Ccnl del 2006.

In conformità con gli articoli 21 e 25 del d.lgs. n. 165/2001, l'art. 20 del Ccnl prevede:

- a) la responsabilità dell'amministrazione nell'adozione dei criteri generali e delle procedure del sistema di valutazione;
- b) l'obbligo di preventiva comunicazione alle OO.SS.;
- c) la responsabilità del dirigente scolastico in ordine ai risultati della propria azione dirigenziale, tenendo conto della correlazione tra le direttive impartite, gli obiettivi da perseguire e le risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente poste a disposi-

zione del dirigente, tenuto conto, altresì, degli obiettivi e finalità del POF;

d) che a tale scopo viene nominato dal direttore dell'USR un "nucleo di valutazione", pur restando, quest'ultima, una responsabilità in capo al direttore dell'USR;

e) procedure di partecipazione del dirigente scolastico alla verifica degli esiti della valutazione e meccanismi di trasparenza in caso di motivazione difforme tra nucleo di valutazione e giudizio del direttore dell'USR (sul tema, in generale, vastissima è la letteratura, si veda, ivi

F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giapichelli, Torino, 2008, 264-71).

Su quest'insieme di aspetti concernenti il rapporto di lavoro, è stato osservato, peraltro,

che il Ccnl 2006 recepisce il principio secondo cui l'incarico dirigenziale abbia natura di provvedimento amministrativo, che sottrae la definizione degli obiettivi alla contrattazione collettiva, anche se per la loro definizione il contratto prevede che sia «sentito» il dirigente stesso (sul tema invero molto delicato perché si lega alla quello della responsabilità dirigenziale, si veda ancora: Fracchia, *cit.*, 260-64).

L'art. 36 del Ccnl prevede, nel caso di valutazione negativa, che il dirigente possa essere sottoposto, in funzione della gravità delle sue mancanze, o al mutamento dell'incarico al termine dell'incarico ricevuto o a revoca durante lo svolgimento dello stesso, con il conferimento di

diverso incarico o al recesso unilaterale dell'Amministrazione.

Pur a fronte di questa corposa normativa di fonte eteronoma e bilaterale, in realtà, il sistema di valutazione, qui sinteticamente richiamato, non si è realizzato, se non parzialmente. Infatti, annualmente a livello Regionale le OO.SS. di categoria eUSR, definiscono i criteri di ripartizione delle risorse destinate, la cui distribuzione, in assenza della effettiva valutazione dell'operato del dirigente, ha finito per assumere il carattere della automaticità.

### **La contrattazione collettiva ha definito importanti aspetti del rapporto di lavoro, ma il sistema di valutazione non è decollato**

Il 19 maggio 2010, è stato sottoscritto il rinnovo del contratto collettivo per i dirigenti scolastici. Più precisamente è stato sottoscritto il Ccnl 2006-2009, per la parte normativa, primo biennio economico 2006-2007 e secondo biennio 2008-2009.

Le organizzazioni sindacali di categoria sembrano abbastanza soddisfatte per il risultato raggiunto sul versante normativo e retributivo, anche se resta motivo di palese insoddisfazione la mancata equiparazione (esterna) della dirigenza scolastica alla restante dirigenza pubblica (art. 5, Ccnl, Area V, biennio economico 2008-2009).

Per quanto riguarda la valutazione, il nuovo Ccnl si limita a riscrivere alcuni aspetti formali legati alla valutazione, rimandando, al futuro l'avvio effettivo della procedura attraverso la quale remunerare la "posizione" e i "risultati" raggiunti dal dirigente scolastico, confermando anche

per il settore scolastico, la più generale debolezza dei sistemi di valutazione della dirigenza pubblica.

### **Tentativi di rilanciare la valutazione**

La valutazione del dirigente scolastico (per ragioni ordinamentali, per la mancata applicazione delle normative contrattuali, per la più generale carenza della valutazione della dirigenza pubblica largamente analizzata dalla letteratura in questi anni, affrontata in altri contributi di questo dossier), è rimasta largamente sulla carta.

Un nuovo tentativo per rilanciare il sistema di valutazione indispensabile per l'efficacia del ruolo è stato fatto con la legge finanziaria per il 2007, affidando il compito all'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione), che assume i seguenti compiti: «[...] a) formula al Ministro della pubblica istruzione proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici; b) definisce le procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici; c) formula proposte per la formazione dei componenti del team di valutazione; d) realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione» (art. 1, comma 613, l. n. 296/2006).

Successivamente, ai sensi della direttiva del ministro dell'istruzione n. 52/2007, è stato previsto che l'Invalsi dovrà formulare proposte al ministro per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, definendo le procedure di va-

lutazione e proponendo la formazione dei relativi team, nonché realizzando un apposito monitoraggio sugli esiti, tenendo conto delle precedenti esperienze ed in collaborazione con la direzione generale per il personale della scuola (Fracchia, *cit.*, 266 ss).

Questo istituto lo scorso anno ha presentato una relazione finale sul lavoro svolto e proposto una sequenza di azioni che dovrebbero portare all'effettivo avvio della valutazione del dirigente scolastico quale cardine fondamentale per la realizzazione dei programmi e degli esiti scolastici sia per la retribuzione legata alla posizione che di quella legata al risultato (si veda, *Il sistema di valutazione dei Dirigenti scolastici*, [www.invalsi.it](http://www.invalsi.it), 23 febbraio 2009).

Dei nodi problematici che il progetto Invalsi ha posto in rilievo, è utile segnalare i tempi della c.d. messa a regime del sistema, che se avesse un effettivo inizio con il prossimo anno scolastico (2010/2011), vedrebbe una prima conclusione non prima di cinque anni, con gli effetti sulla retribuzione di tutti i dirigenti scolastici (Invalsi, *cit.*, 2009, 20-22).

### Prospettive

Dopo oltre dodici anni dalla sua istituzione la figura del dirigente scolastico stenta ad assumere il ruolo di coordinamento e di leadership del complesso mondo della scuola che il riformatore del 1997 aveva inteso conferirgli. In effetti, tale figura avrebbe dovuto essere posta a capo di istituzioni scolastiche autonome, nel quadro della più ampia riforma dell'ordinamento statale e di quello scolastico, il cui ultimo

essenziale cardine è rappresentata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che, com'è noto, non ha prodotto i cambiamenti auspicati, nonostante, il tema dell'autonomia scolastica abbia una collocazione di rango costituzionale (comma 3, art. 117 Cost.).

La mancata attuazione dell'autonomia e del complesso dei provvedimenti legislativi e contrattuali menzionati in precedenza, non ha tuttavia delegittimato l'importanza della figura del dirigente scolastico, che svolge una funzione essenziale nella scuola dell'autonomia. Anche le analisi nazionali e internazionali a disposizione concordano, infatti, nell'indicare la dirigenza e la leadership scolastica, quali fattori decisivi di successo (Ocse, *Improving school leadership*, 2008; Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola 2009*,

Laterza, Bari-Roma, 2009 e 2010).

Un punto essenziale è il passaggio dalla cultura burocratica a quella della valutazione e della responsabilità del dirigente scolastico. Tutte operazioni che richiedono il contemporaneo passaggio da un'autonomia scolastica solo dichiarata ad un'autonomia effettiva, nella quale la dimensione valutativa si coniughi con il conferimento di un reale potere di decisione su alcuni aspetti essenziali dell'agire organizzativo del dirigente.

*Pasquale Andreozzi*

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

## Il dirigente sanitario

*di Francesco Morello*

### Le fonti

Anche la dirigenza sanitaria è stata interessata dal grande percorso di "privatizzazione" e conseguente "delegificazione" del rapporto di lavoro alle dipendenze della PA: si fa riferimento alla riforma iniziata con il d.lgs. n. 29/1993 sino al d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dal d.lgs. n. 150/2009 che, com'è noto, ha invertito l'ordine delle fonti nel pubblico impiego, assegnando veste d'attrice alla legge a discapito della contrattazione

nazionale e integrativa.

Invero, la dirigenza sanitaria è disciplinata anche dal d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni (d.lgs. n. 229/1999 e ss.), concernente le norme di riordino e razionalizzazione, con un accentuato taglio imprenditoriale e tecnico, del Servizio sanitario nazionale.

Peculiarità della dirigenza del comparto sanità è la divisione in due Aree, la III e la IV, che presuppongono due distinti Ccnl: uno per la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e ammini-

strativa (c.d. SPTA) e l'altro per la dirigenza medico-veterinaria del Ssn.

L'art. 26 rubricato *Norme per la dirigenza del servizio sanitario nazionale*, del TU del pubblico impiego sopra richiamato (d.lgs. n. 165/2001), disciplina la dirigenza dell'Area III, mentre l'art. 15 del d.lgs. n. 502/1992, quella dell'area IV, qualificando i medici come dirigenti per la loro elevata e autonoma professionalità. Questa distinzione, che ha riguardo al ruolo unico della dirigenza sanitaria, è legata all'inquadramento professionale dei dirigenti in virtù di un'espressa eccezione («fatto salvo quanto previsto per la dirigenza del ruolo sanitario») al principio di delega legislativa in base al quale il Governo era tenuto a «prevedere che i decreti legislativi e la contrattazione possano distinguere la disciplina relativa ai dirigenti da quella concernente le specifiche tipologie professionali» (art. 11, comma 4, lett. d, l. n. 59/1997).

Con la modifica del Titolo V della Costituzione le diverse competenze legislative in materia di dirigenza sanitaria non sempre sono di facile e immediata attribuzione. La Corte costituzionale, quindi ha e avrà un ruolo fondamentale nella definizione degli incerti confini della competenza concorrente di Stato e Regioni anche con riferimento alla materia della tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

### Accesso alla dirigenza

L'art. 26 del d.lgs. n. 165/2001

descrive le modalità di accesso alla qualifica di dirigente che avviene tramite un concorso pubblico per titoli ed esami. Presupposto di ammissione, oltre al relativo diploma di laurea, è una anzianità di servizio effettivo di minimo 5 anni «corrispondente alla medesima professionalità prestato in enti del Servizio Sanitario Nazionale nella posizione funzionale di settimo o ottavo livello, ovvero in qualifiche funzionali dal settimo al nono livello di altre amministrazioni pubbliche». Relativamente al personale del ruolo tecnico e professionale, ai fini dell'ammissione al concorso, si tiene conto altresì di altre determinate esperienze lavorative (rapporti di lavoro libero-professionale o attività in regi-

me di co.co.co. presso enti pubblici ovvero, previa documentazione, presso studi professionali privati, società o istituti di ricerca,

aventi contenuto analogo a quello previsto per corrispondenti profili del ruolo medesimo).

In base all'art. 9 del Ccnl del 20 settembre 2001, intitolato *Trasformazione dei posti e passaggi*, tutto il personale del ruolo sanitario, tecnico e assistenti sociali è passato dalla categoria C alla categoria D.

Aggiungendosi tale previsione alla trasformazione operata dal legislatore delle posizioni professionali in livelli economici corrispondenti e alla conseguente suddivisione del personale in tre aree cui corrispondono diversi livelli retributivi, ne sono conseguite promozioni "di massa" senza alcun legame col merito. Anche per i dirigenti sanitari è stata assicurata, dal secondo comma

dell'art. 26 del Ccnl, «la corrispondenza di funzioni, a parità di struttura organizzativa, dei dirigenti di più elevato livello dei ruoli di cui al comma 1 con i dirigenti di secondo livello del ruolo sanitario».

### Gli incarichi dirigenziali

Gli incarichi ai dirigenti sanitari sono determinati in relazione alla struttura organizzativa rinvenibile dalle leggi regionali. Per ragioni di buon andamento si deve tener conto delle funzioni svolte dal singolo dirigente al momento del conferimento dell'incarico.

Il margine di discrezionalità rinvenibile nella conclusione del contratto tra la struttura e il dirigente sanitario, ha fatto pensare che essa regolasse anche l'ipotesi di scioglimento del rapporto. Invero, la Corte costituzionale, nella recentissima sentenza n. 224 del 24 giugno 2010, precisa che non esiste un rapporto di simmetria tra le modalità di conferimento dell'incarico dirigenziale e le cause di cessazione dello stesso. Anche se alla base della nomina vi è una scelta fiduciaria, pur se con obbligo di motivazione in riferimento alle capacità professionali del prescelto connesse all'incarico da attribuire, non si può, una volta instaurato il rapporto, risolverlo con lo stesso apprezzamento discrezionale. Da notare che a fondamento della necessità che la revoca dell'incarico consegua a una procedura valutativa della pregressa responsabilità del dirigente, vengono in rilievo profili connessi, non solo alle situazioni soggettive del dirigente costituzionalmente nascenti dalla carica, ma soprattutto alle esigenze dell'am-

ministrazione ospedaliera di normale continuità del servizio.

E del resto, come afferma autorevole dottrina, per l'esercizio di una funzione tecnica come quella medica non è necessaria una vicinanza politico-amministrativa al direttore generale ma solo una comprovata idoneità all'incarico da svolgere.

Riassumendo, alla luce di quanto sopra, si può affermare che: il direttore generale attua la scelta tra una rosa di idonei, con la discrezionalità propria del privato datore di lavoro nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (così come modificato dal d.lgs. n. 150/2009) e dall'art. 41 Cost. Tale scelta non può essere sindacata nel merito dal giudice ordinario che può solo risarcire il danno qualora se ne ravvisino gli elementi.

la legge regionale non può prevedere norme per cui «la nomina di un nuovo direttore generale determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali» (C. Cost. n. 233/2006).

### **Come valutare l'attività del dirigente medico**

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2001 fissa i criteri di base della contrattazione collettiva per la valutazione, ai fini dell'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria, del servizio prestato dagli specialisti ambulatoriali, medici e delle altre professionalità sanitarie dai medici della guardia medica, dell'emergenza territoriale e della medicina dei servi-

zi in regime convenzionale.

La dirigenza sanitaria per la particolare funzione gode di un parametro valutativo che si rifà, così come delineato dalla dottrina, alle particolarità del Servizio sanitario nazionale.

Ragionando in termini di obbligazioni contrattuali, nel caso del dirigente medico, egli è tenuto a una normale perizia, commisurata al modello del buon professionista (artt. 1176, comma 2 e 2236 c.c.) che però diventa maggiore o particolarmente qualificata, in relazione alla qualifica professionale e specifico settore professionale.

In quest'ottica di valutazione della performance organizzativa e non solo, il d.lgs. n. 150/2009 all'art. 31, comma 2, prevede che «Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre».

Una valutazione prevista "morbida" dalle Regioni per non sconvolgere le aziende sanitarie dal rigoroso e blindato sistema di valutazione del decreto Brunetta con il rischio di una «valutazione negativa sull'avviamento derivante per il medico da proprio diritto soggettivo alla libera professione» (cfr. S. Simonetti, *Valutazioni light per il SSN*, in *Il Sole 24 Ore Sanità*, 15 febbraio 2010).

### **Cosa cambia con la l. n. 122/2010?**

In ogni caso, ancor prima della scure del d.l. n. 78/2010 (così come convertito e modificato dalla l. n. 122/2010), il terzo comma dell'art. 26 più volte richiamato, prevede un blocco delle dotazioni organiche di tutte le posizioni dirigenziali sia medica che non.

Sulla scia dell'accordo di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, l'art. 54 del decreto Brunetta predispose, tramite appositi accordi tra l'Aran e le Confederazioni rappresentative, che «una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità».

I recenti rinnovi contrattuali non hanno inciso sulla parte normativa ma solo su quella economica registrando un forte dibattito per le previsioni in materia di libera professione e in particolare rispetto all'indennità di esclusività dei dirigenti del ruolo sanitario; le speranze di negoziazione per il triennio 2010-2012 sono riposte solo sulla contrattazione di secondo livello.

Così come per tutti i dipendenti pubblici anche per i dirigenti sanitari, oltre al noto blocco della contrattazione, è importante quanto previsto dall'art. 9, comma 2-bis, l. n. 122 del 30 luglio 2010, («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, re-

cante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»).

In base a tale disposizione il trattamento accessorio non può superare il corrispondente importo del 2010, misura inserita nel corso della conversione del d.l. n. 78/2010 in vista dell'obiettivo di controllo della spesa sanitaria.

Di particolare rilievo il comma 32 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 (*nuove procedure di attribuzione e revoca degli incarichi dirigen-*

*ziali*) relativo allo "Spoil system della dirigenza" che interesserà anche la dirigenza medica e sanitaria del servizio sanitario nazionale.

Invero, la previsione che alla scadenza dell'incarico segua la possibilità di assegnarne uno inferiore indipendentemente da processi di riorganizzazione, rischia di snaturare la funzione stessa del dirigente medico. Trattasi, infatti, di una dirigenza *sui generis* con aspetti gestionali fortemente con-

nessi alla tutela della salute, con competenze tecniche così specifiche da non potersi far luogo a sostituzioni sommarie, con tutte le difficoltà di far quadrare la qualità con il risanamento della finanza statale e regionale.

**Francesco Morello**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto  
del mercato del lavoro

Adapt – CQIA

Università degli Studi di Bergamo

## Il dirigente negli enti locali

*di Chiara Severino*

### Un quadro generale

I dirigenti hanno il potere di direzione degli uffici e dei servizi secondo quanto previsto e stabilito nei regolamenti e negli statuti. L'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) sottolinea come la gestione amministrativa della cosa pubblica e quella politica vadano tenute separate in quanto, mentre ai dirigenti spettano gli atti di competenza, agli organi politici spettano solo gli atti politici, di indirizzo politico-amministrativo. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, previste dagli articoli 97 e 108 del Tuel. Il legislatore rafforza il principio della separazione

del potere politico e gestionale, già contenuto nell'art. 51 della l. n. 142/1990, per evitare uno sconfinamento tra le due competenze. A ciò si aggiunga che l'aggiudicazione del contratto deve essere configurata come un atto di gestione. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso; la stipulazione dei contratti; gli atti di gestione finanziaria, compresa l'assunzione di impegni di spesa; gli atti di amministrazione e gestione del personale; i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali

di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale; le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco (art. 7, d.lgs. n. 267/2000). Corollario dell'autonomia dei dirigenti può essere considerata l'attribuzione di responsabilità ai dirigenti stessi in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati di gestione. Inoltre, a tale proposito, bisogna eviden-

ziare che nel contratto per il personale dirigenziale del comparto Regioni e Autonomie Locali, Area II, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007, firmato il 22 febbraio 2010, si legge, al comma 1 dell'art. 4, che, «in considerazione degli specifici contenuti professionali, delle particolari responsabilità che caratterizzano la figura del dirigente, nel rispetto del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nonché della giurisprudenza costituzionale in materia, ed al fine di assicurare una migliore funzionalità ed operatività delle Pubbliche Amministrazioni, sono stabilite specifiche forme di responsabilità disciplinare per i dirigenti nonché il relativo sistema sanzionatorio, con la garanzia di adeguate tutele per il dirigente medesimo».

La disciplina della dirigenza degli enti locali, dopo la riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), fermo quanto previsto dall'art. 27, d.lgs. n. 165/2001 e dall'art. 111 del Tuel – che pongono un principio di adeguamento dell'ordinamento degli enti locali ai principi contenuti nel capo II, titolo II, TU del pubblico impiego, relativo alla dirigenza –, ed a quelli contenuti nel Tuel, viene modificata in maniera quasi radicale. Infatti, al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro ed un progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, il d.lgs. n. 150/2009 ha “costruito” la figura del dirigente pubblico rendendola simile a quella di un vero e proprio manager investito dei poteri della gestione delle

risorse umane e delle prestazioni dei dipendenti. Ovviamente all'attribuzione di questi “nuovi” poteri corrisponde, in maniera proporzionale, un aumento delle responsabilità amministrative e penali dello stesso dirigente.

### **Il conferimento degli incarichi**

Le norme di riferimento in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali sono l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) rubricato *Incarichi a contratto* e l'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 40 del d.lgs. n. 150/2009 (decreto Brunetta), commi 6 e 6-bis. In materia di conferimento degli incarichi esterni negli enti locali si è posto un problema interpretativo e applicativo delle due norme, che l'Anci prima e la Corte dei conti poi hanno cercato di risolvere ma che, in realtà, continua a creare numerosi problemi.

L'art. 19, d.lgs. n. 165/2001, stabilisce che gli incarichi dirigenziali a tempo determinato possono essere conferiti dalle amministrazioni pubbliche entro limiti percentuali definiti, cioè entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla I fascia dei ruoli della dirigenza e dell'8% della dotazione organica di quelli appartenenti alla II fascia, a tempo determinato. Il quoziente derivante dall'applicazione di questa percentuale deve essere arrotondato all'unità inferiore se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque. Tali incarichi devono essere conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività

in organismi ed enti pubblici o privati oppure in aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno cinque anni in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni vengono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

Invece, l'art. 110 del Tuel distingue fra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi la legge non pone limiti numerici in quanto rinvia allo statuto che può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire. Per i dirigenti fuori dotazione organica, invece, è previsto il limite del 5% del totale della dotazione organica.

Dunque, il problema che si pone è relativo proprio al fattore numerico. L'art. 19, d.lgs. n. 165/2001, si applica anche agli

enti locali anche se fa esplicito riferimento alle fasce di appartenenza tipiche dell'amministrazione statale ma non presenti nelle Regioni e nelle Autonomie Locali?

Sul punto, come già anticipato in precedenza, sono intervenute l'Anci e la Corte di conti che hanno cercato di dare una chiave di lettura alle norme.

L'Anci, aveva espresso la sua posizione sul punto nelle sue linee guida di interpretazione del decreto Brunetta. In merito al conferimento degli incarichi dirigenziali a dipendenti dello stesso ente, l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, prevede che gli incarichi possano essere attribuiti a soggetti non rinvenibili nei ruoli dell'Amministrazione che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza. Dunque, l'Anci interpreta la norma nel senso che la verifica interna sulla non rinvenibilità nei ruoli dell'amministrazione deve essere fatta limitatamente ai ruoli dirigenziali; inoltre gli Enti possono conferire incarichi a dipendenti interni non dirigenti che siano in possesso dei requisiti richiesti dalla norma. Quanto al rapporto tra l'art. 19 del TU del pubblico impiego e l'art. 110 del Tuel, l'Anci sottolinea che «appare topograficamente poco comprensibile l'inserimento di una norma destinata all'insieme delle pubbliche amministrazioni in un articolo di

legge dedicato alla sola dirigenza dello Stato; va, inoltre, ricordato che per le amministrazioni locali l'art. 110, d.lgs. n. 267/2000 – non espressamente abrogato o modificato dal decreto Brunetta – prevede una disciplina particolare e specifica della dirigenza locale, e non pone alcun limite per le assunzioni a tempo determinato finalizzate a coprire posti di responsabili degli uffici e dei servizi previsti in organico, ponendosi quindi in maniera alternativa alla nuova normativa statale». Sempre l'Anci nelle sue linee guida, in relazione ai limiti percentuali posti per il conferimento degli incarichi a contratto, sottolinea che «sussiste un problema di applicabilità oggettiva dei criteri di computo definiti dalla disposizione; nel porre dei vincoli percentuali, il legislatore fa esplicito riferimento alla dirigenza di prima e seconda fascia, mentre nelle amministrazioni locali, com'è noto, non vi è tale differenziazione dei ruoli. In secondo luogo la percentuale individuata, anche se complessivamente intesa, negli Enti di minore dimensione demografica o, comunque con un numero di dirigenti esiguo, non consente neppure l'assunzione di una unità». «Circa le modalità di affidamento dell'incarico con contratto a tempo determinato la riforma non modifica per questa parte l'art. 19, comma 6. Deve tuttavia evidenziarsi che il comma 1-bis dell'art. 19, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, prevede la necessità che le amministrazioni rendano conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta, acqui-

sendo e valutando le disponibilità dei dirigenti. Al riguardo si segnala che la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze nn. 103 e 104 del 2007 e sentenza n. 161 del 2008) ha espresso un chiaro orientamento volto ad escludere l'esistenza di una dirigenza di fiducia e dunque la possibilità di una interpretazione della normativa vigente nel senso di ammettere la scelta discrezionale, senza limiti, dei soggetti esterni all'ente cui conferire gli incarichi, nonché la necessità di forme di pubblicità che assicurino la trasparenza, procedure comparative anche non concorsuali, richiedendo quindi una procedimentalizzazione dell'iter da seguire». Dunque, l'Anci ritiene applicabile l'art. 110 del Tuel in quanto non espressamente abrogato dalla Brunetta.

La Corte dei conti, pronunciatisi in un secondo tempo sul rapporto e sull'interpretazione dell'art. 19 del TU del pubblico impiego e dell'art. 110, Tuel, ha affermato che la disciplina statale trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare costituzionalmente garantite, in materia, alle autonomie locali (C. Conti, sez. Regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 308/2010 e Delibera n. 375/2010). In particolare, afferma la Corte, l'art. 117 Cost. stabilisce che la competenza legislativa è esclusivamente dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, mentre il comma 5 dello stesso articolo prevede che i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro

attribuite. La disciplina sull'organizzazione della dirigenza contenuta nell'art.110 del Tuel rientra proprio nel comma 5 dell'art. 117 Cost. e, pertanto, legittima ciascun ente locale a provvedere alla propria organizzazione amministrativa, autonomamente, attraverso lo statuto.

L'unico limite che viene posto per gli Enti locali è contenuto nel secondo comma dell'art.110 del Tuel relativo agli enti di minore dimensione, per i quali il legislatore «ha privilegiato la valorizzazione delle professionalità interne rispetto al ricorso a soggetti esterni, in linea con la *ratio* di ottimizzazione delle risorse pubbliche che caratterizza la normativa in materia di personale dipendente e che riguarda anche la disciplina degli incarichi esterni di natura non subordinata».

Se si applicasse il 6° comma dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001 non sarebbe possibile conferire incarichi dirigenziali al personale interno che non avente qualifica dirigenziale.

Inoltre, l'art. 19, comma 6-*bis*, TU del pubblico impiego fa riferimento ai dirigenti di I o II fascia, tipica della dirigenza dello Stato ma del tutto assente negli enti locali. Dunque, questa norma non può essere applicata alla dirigenza degli enti locali.

Inoltre, ricordiamo che l'art 1, comma 4, Tuel prevede una clausola di specialità stabilendo che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni. In questo senso, dunque, sopravvivono anche dopo la riforma Brunetta le norme in materia di incarichi a contratto di cui all'art. 110, Tuel.

Dunque, secondo la Corte, l'art.

19 del TU del pubblico impiego, non è applicabile direttamente agli enti locali. Allo stesso tempo, però, questi hanno l'obbligo di stabilire o di rivedere nell'anno 2010 i limiti da porre o posti con lo strumento regolamentare agli incarichi esterni, sulla base dei due fondamentali criteri di prevalenza degli incarichi dirigenziali a dirigenti interni e di adeguatezza alle esigenze dell'ente stesso. Nel processo di adeguamento gli Enti locali dovranno attenersi alle principali indicazioni della Corte dei conti, sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 110 del Tuel.

### **I dirigenti a tempo determinato dopo la “manovra di giugno”**

La manovra del 31 maggio 2010 (d.l. n. 78/2010 conv. in l. n. 122/2010), “in combinato disposto” con la riforma Brunetta, pone un forte limite agli incarichi a tempo determinato conferiti ai dirigenti degli enti locali. La manovra economica modifica l'articolo 1, comma 557, della l. n. 296/2006 (Finanziaria 2007), relativo alle assunzioni poste in essere dagli Enti sottoposti al patto di stabilità interno, e impone alle amministrazioni locali alcune misure per ridurre la spesa di personale e, tra queste, la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

L'attuale art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, come modificato dalla l. n. 122/2010 prevede che «ai fini del concorso delle autonomie

regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali».

La norma risolve i dubbi interpretativi sulla provvista di dirigenti a tempo determinato ed affligge un ulteriore colpo allo *spoils system*. Già il d.lgs. n. 150/2009 ha espressamente esteso anche agli enti locali le limitazioni percentuali alle assunzioni di dirigenti a tempo determinato, riferendole alla dotazione organica: questa previsione ovviamente esclude la compatibilità con la riforma del comma 2 dell'art. 110 del Tuel. Inoltre, la modifica all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, applicabile anche a

Comuni e Province per effetto dell'art. 88, Tuel cancella, di fatto, il comma 1 dell'art. 110. Infatti, questo consente agli enti locali di assumere dirigenti a tempo determinato anche per il 100% della dotazione organica. La riforma Brunetta, invece, ponendo limiti percentuali entro il 10% della dotazione dei dirigenti e subordinando le assunzioni di dirigenti a contratto ad una accertata assenza di professionalità interne, limita l'utilizzo di forme contrattuali a tempo determinato per i dirigenti. L'art. 14, comma 6, della l. n. 122/2010 prevede che gli enti soggetti al patto di stabilità interno debbano ridurre la spesa del personale adottando, nei limiti della propria autonomia, specifiche azioni basate di intervento tra cui la riduzione dell'incidenza percentuale della spesa del personale rispetto al complesso delle spese correnti e la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocrati-

che amministrative attraverso l'accorpamento di uffici allo scopo di ridurre la spesa delle posizioni dirigenziali in organico. Infatti, gli Enti hanno l'obbligo di consolidare e valorizzare la dotazione delle competenze, e a questo scopo solo la dimostrazione dell'assenza di capacità interne operative potrebbe consentire un incarico a contratto. Ma, in ogni caso, questo tipo di incarico non può essere utilizzato per aumentare il numero della dotazione organica; questo significa che l'articolo 110, comma 2, del Tuel deve considerarsi implicitamente abolito. Allo stesso tempo gli enti locali non potranno più scorporare le funzioni dirigenziali per creare vuoti di organico e per ricorrere, in questo modo, agli incarichi a contratto, anche allo scopo di attribuire incarichi dirigenziali ai dipendenti privi di tale qualifica, senza alcun tipo di verifica dell'assenza di professionalità nella dotazione organi-

ca. A questo proposito, il d.l. n. 78/2010 convertito in l. n. 122/2010 limita ulteriormente le possibilità di incaricare i funzionari come dirigenti. «Il congelamento degli stipendi al 2010, la limitazione degli incarichi dirigenziali, la previsione che progressioni di carriera, quali sono a tutti gli effetti gli incarichi dirigenziali a dipendenti non dirigenti, abbiano effetti solo giuridici e non economici almeno fino al 2013 costituiscono insieme la comprova che questa prassi è ormai ben al di là dei margini della legittimità» (L. Oliveri, *Stop ai dirigenti a tempo negli enti locali*, in *Italia Oggi*, 11 giugno 2010, 35).

**Chiara Severino**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto  
del mercato del lavoro  
Adapt - CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

## Workshop progetto Elders



**La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori maturi durante le ristrutturazioni e il cambiamento: un focus sullo stress ed il benessere**

Workshop

Roma, ore 9.00, sede di Confapi, Via della Colonna Antonina, n. 52.

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori maturi durante le ristrutturazioni e il cambiamento: un focus sullo stress ed il benessere

Nella medesima giornata si svolgerà a Barcellona un seminario parallelo durante il quale saranno presentati i risultati dell'indagine nazionale spagnola.

Barcellona, ore 9.00, ESADE Business School, campus Sant Cugat.

ELDERS. ELDER Employees in companies experiencing  
Restructuring: Stress and well-being

Per maggiori informazioni scrivere a: [eventi@adapt.it](mailto:eventi@adapt.it)



## Rassegna stampa

# Stop ai dirigenti a tempo negli enti locali

di Luigi Oliveri

*ItaliaOggi, 11 giugno 2010*

È uno stop quasi totale alle assunzioni di dirigenti con contratti a tempo determinato negli enti locali, quello che deriva dal dl 78/2010, combinato con la riforma-Brunetta.

La manovra economica modifica l'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 e impone alle amministrazioni locali alcune misure per ridurre la spesa del personale e, tra queste, «razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico».

La norma contribuisce a risolvere ogni possibile equivoco interpretativo sulla provvista di dirigenti a tempo determinato ed assesta un ulteriore colpo a tale strumento di spoils system. Già il dlgs 150/2009 ha inteso estendere espressamente anche agli enti locali le limitazioni percentuali alle assunzioni di dirigenti a tempo determinato, riferendole alla dotazione organica: il che esclude la compatibilità con la riforma del comma 2 dell'articolo 110 del dlgs 267/2000. Inoltre, la modifica all'articolo 19, comma 6, del dlgs 165/2001, applicabile certamente anche a comuni e province per effetto dell'articolo 88 del dlgs 267/2000 (e in ogni caso come principio generale) di fatto cancella il comma 1 del me-

desimo articolo 110. Infatti, questo consente agli enti locali di assumere dirigenti a tempo determinato anche per il 100% della dotazione organica. La riforma-Brunetta, invece, nell'imporre limiti percentuali da considerare entro il massimo del 10% della dotazione dei dirigenti e nel subordinare le assunzioni di dirigenti e nel subordinare le assunzioni di dirigenti a contratto solo ad una specifica motivazione riguardante l'accertata assenza di professionalità interne, limita di gran lunga la possibilità di acquisire manager a contratto.

L'imposizione di accorpare gli uffici allo scopo di contenere il numero dei dirigenti costituisce, adesso, di per sé un ulteriore impedimento al ricorso a dirigenti esterni, generalmente utilizzato per ampliare la dotazione.

Gli enti sono, infatti, tenuti a consolidare e valorizzare la dotazione delle competenze, e infatti a questo scopo solo la dimostrazione dell'assenza di capacità interne operative potrebbe consentire un incarico a contratto. Ma, in ogni caso, questo non può essere utilizzato per incrementare il numero della dotazione: ciò significa che l'articolo 110, comma 2, del dlgs 267/2000 deve considerarsi ancora a maggior ragione implicitamente abolito.

Né può perdurare l'utilizzo del meccanismo dello scorporo di funzioni dirigenziali, spessissimo

adoperato dagli enti per creare strumentali vuoti di organico ed attingere così a piene mani agli incarichi a contratto, anche allo scopo di attribuire incarichi dirigenziali ai dipendenti privi di tale qualifica, secondo un meccanismo comunque non più corrispondente alla regola della previa verifica dell'assenza di professionalità nella dotazione organica.

A questo proposito, il dl 78/2010 pare inferire un ulteriore fendente alle residue possibilità di incaricare i funzionari come dirigenti. Il congelamento degli stipendi al 2010, la limitazione degli incarichi dirigenziali, la previsione che progressioni di carriera, quali sono a tutti gli effetti gli incarichi dirigenziali a dipendenti non dirigenti, abbiano effetti solo giuridici e non economici almeno fino al 2013 costituiscono insieme la comprova che questa prassi è ormai ben al di là dei margini della legittimità.

*Luigi Oliveri*

# Bonanni e Tremonti, partita doppia

di Alessandra Ricciardi

*ItaliaOggi, 25 giugno 2010*

Pure due come Bonanni e Tremonti, che cascasse il mondo non si scompongono mai, hanno un cuore che batte. E batte per l'Italia. Come milioni di italiani, ieri alle 16 hanno interrotto il lavoro, spento il telefonino e si sono piazzati davanti ad un televisore per soffrire dietro alle gesta della Nazionale ai mondiali di Sudafrica. A sorpresa, lo hanno fatto insieme. «Ma», ridacchiava Tremonti, «abbiamo chiesto il permesso», ovviamente al ministro della funzione pubblica Renato Brunetta, che ha vietato a tutti i dipendenti pubblici di accendere la tv durante l'orario di servizio. Nell'auditorium di via Rieti a Roma, un'apposita saletta con mega schermo era stata allestita per ospitare il ministro dell'economia, Giulio Tremonti, e il padrone di casa, il segretario della Cisl, Raffaele Bonanni. Il ministro e il sindacalista in verità si vedevano per un'altra partita, quella sulla manovra finanziaria. Tremonti è arrivato a via Rieti verso le 15,30, nel bel mezzo del vertice tra i segretari di Cisl e Uil scuola, Francesco Scrima, e Massimo Di Menna, dello Snals-Confsal, Marco Nigi, e della Gil- da, Rino Di Meglio. Sotto lo sguardo di Bonanni, e davanti a una platea di delegati sindacali, si faceva il punto sugli sviluppi delle trattative col governo per disinnescare la bomba della protesta del pubblico impiego, e della scuola in particolare, contro i tagli contenuti nella manovra correttiva messa a punto dal Tesoro e in fase di approvazione al

senato. Circa un milione di dipendenti, tra insegnanti, bidelli, segretari e dirigenti, attende risposte sul blocco del contratto e il congelamento degli scatti di anzianità, le uniche due vie attraverso le quali cresce lo stipendio scolastico e che la manovra spazza via. Risposte urgenti, anche perché oggi si tiene il mega sciopero generale della sola Cgil di Guglielmo Epifani. E alla vigilia, con straordinario tempismo, è arrivato l'annuncio del cambio di rotta, il segnale di Tremonti e Bonanni che un'altra manovra è possibile seguendo la strada del dialogo. Il responsabile dell'Economia, pur ribadendo la necessità di un dl correttivo duro, e per farlo ha evocato gli spettri di Grecia e Spagna, ha annunciato all'auditorium la volontà del governo di restituire gli scatti di anzianità alla scuola. Come? Utilizzando il 30% dei risparmi conseguiti nel settore in virtù della prima manovra, la 112/2008: andrebbero a ripagare l'anzianità di servizio persa. E non più il maggior merito, come prevedeva il decreto 112. Risparmi che valgono circa 300 milioni di euro l'anno, tanto quanto costerebbe pagare i gradoni. Insomma, la parità finanziaria, l'altro chiodo fisso del Tesoro, ci sarebbe tutta. E tra l'altro sarebbe un modo per recuperarli, visto che la manovra ad oggi blocca le progressioni di carriera e destina il 30% dei risparmi a pagare i debiti contratti dallo stato verso le scuole. Con il suo annuncio, Tremonti, commentavano i presenti, lancia

un segnale di distensione nei confronti di un settore decisivo per la pa, che ha reso difficile la vita in passato a più di un governo, e al tempo stesso riconosce alla Cisl il lavoro fatto finora, di interlocuzione e non di antagonismo, dalla riforma del contratto alla vicenda della Fiat di Pomi- gliano d'Arco. «Bisogna stare attenti a non politicizzare la vertenza della scuola», ragionava Bonanni, e, in risposta al brusio della platea di sindacalisti che forse si aspettava da Tremonti qualcosa in più, aggiungeva: «Se vediamo quello che sta facendo l'Inghilterra sul pubblico impiego, ci rendiamo conto che stanno peggio di noi. Con il dialogo sereno e deciso siamo riusciti a introdurre un po' di equità. Non che sia la manovra migliore del mondo, ma noi facciamo tutto per fare la nostra parte». Le aspettative sono per il maxi- emendamento del governo, su cui sarà posto il voto di fiducia al senato e che dovrebbe recepire le novità annunciate da Tremonti (che diceva: «Preciso che ovviamente c'è il via libera del premier e del ministro competente»). La partita della scuola, insomma, sembra mettersi bene. A differenza della partita dell'Italia. E la Cgil? Si è sentita scavalcata? Per niente: «La retromarcia di Tremonti», diceva il segretario della Flc-Cgil, Mimmo Pantaleo, «è un nostro risultato, lo sciopero paga».

*Alessandra Ricciardi*

# La pa si prepara alle performance

di Roberto Miliacca

*ItaliaOggi, 30 giugno 2010*

La riforma Brunetta della pubblica amministrazione procede a ritmo serrato. Nel tabellino di marcia, ieri, sono entrate le linee guida per la definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici, varate dalla Civit, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni guidata da Antonio Martone. Un passaggio fondamentale, questo, prescritto dal decreto legislativo n. 198 del 2009 che ha introdotto nell'ordinamento l'azione collettiva di classe nei confronti della pubblica amministrazione (cd. class action), per consentire ai cittadini-utenti di capire con esattezza se i tempi e la qualità delle prestazioni ricevute siano state corrette.

Un passaggio fondamentale, questo della Civit, anche perché da domani, primo luglio, tutti i cittadini potranno esercitare, se lo riterranno opportuno l'azione collettiva nei confronti di un'amministrazione o di un concessionario di pubblico servizio (trasporti, gas, acqua etc), salvo prima presentare una diffida ad adempiere.

Il documento di 74 pagine varato dalla commissione si focalizza comunque solo sulle performance di carattere organizzativo della pa, ma non anche su quelle individuali, che dovrebbero entrare in un secondo momento a far parte del meccanismo incentivante dei dipendenti pubblici, con la valutazione del merito,

auspicato dal ministro Renato Brunetta. Meccanismo che lo stesso Martone, in un'audizione in commissione affari costituzionali della Camera, ha però detto difficilmente realizzabile in tempi rapidi, visto che per tre anni la contrattazione del pubblico impiego resterà bloccata a causa della manovra correttiva varata dal governo (si veda ItaliaOggi di ieri).

Da settembre, però, intanto si parte con le pa. Gli Organismi interni di valutazione (Oiv), che hanno sostituito i vecchi servizi di controllo interno delle amministrazioni, entro il 30 settembre 2010 dovranno iniziare a misurare e valutare la performance organizzativa delle singole pa nel loro complesso. Spetterà invece ai dirigenti, così come accade nelle aziende, indicare ai dipendenti gli obiettivi e i tempi per realizzarli.

Efficienza e standard di qualità certi, insomma, esattamente come alcune concessionarie di pubblici servizi hanno già oggi nelle loro carte di servizio. Anche perché saranno questi i parametri cui dovranno fare riferimento i cittadini-utenti che vorranno avvalersi dell'azione collettiva nei confronti della pa: se gli standard non saranno rispettati, allora si potrà chiedere legittimamente l'esatta esecuzione della prestazione in tempi rapidi. Dovrà insomma essere chiaro, un volta applicati questi indicatori di efficienza, che se una prestazione

viene fatta con ritardo o male da una pa non è per carenza di personale o di risorse, ma proprio perché il dipendente non ha applicato gli standard prescritti.

La misurazione delle performance pubbliche dovrà essere pronta a funzionare, a regime, dal 1° gennaio 2011 (per enti locali, regioni e servizio sanitario nazionale ci potrebbe però forse volere un po' di tempo di più, visto che viene prevista una consultazione sulle linee guida più ampia), secondo quanto previsto dal tabellino di marcia imposto dal dlgs 150/2009.

**Roberto Miliacca**

# Limiti agli incarichi legali esterni

di Francesca De Nardi

*ItaliaOggi, 2 settembre 2010*

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di far fronte alle ordinarie competenze istituzionali con il migliore e il più produttivo impiego delle risorse umane e professionali di cui esse dispongono. È ammesso il ricorso a incarichi e consulenze professionali esterne soltanto in presenza di specifiche condizioni quali la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze da soddisfare, la carenza di strutture e di personale idoneo, il carattere limitato nel tempo e l'oggetto circoscritto dell'incarico o della consulenza. Questo importante principio è stato confermato, ancora una volta, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale della regione Lazio, con la sentenza de 3 agosto 2010 n. 1598.

Nel caso in esame il presidente dell'Anas era stato convenuto in giudizio per rispondere del danno erariale derivato all'ente per effetto dell'illecito conferimento di incarichi professionali.

Più precisamente la controversia concerne due contratti stipulati e aventi entrambi per oggetto «l'incarico di provvedere alla ricognizione e mappatura, intesa come analisi delle cause, valutazione e determinazione e classificazione dei rischi collegati, del contenzioso pendente presso il medesimo ente (circa 11.800 controversie)». I due contratti, sostanzialmente uguali per le condizioni, gli importi e il numero di controversie da monitorare, prevedevano l'esame delle prati-

che e i corrispettivi previsti erano determinati con l'indicazione di un importo forfettario per ciascuna pratica di monitoraggio, variabile da euro 2.390,00 + Iva ed euro 4.185,00 + Iva in relazione, alle tipologie di contenzioso.

Il procuratore regionale aveva ritenuto comprovato un grave danno patrimoniale per l'erario consistente nel compenso pagato per le prestazioni oggetto dei contratti che potevano essere svolte da personale assegnato all'ufficio legale dell'ente il cui numero di dipendenti era comunque sufficiente per affidare la gestione dell'analisi del contenzioso.

Il presidente convenuto aveva, invece, evidenziato che la stipula dei due contratti era stata determinata dalla necessità di sopperire temporaneamente alla grave carenza di personale e all'esistenza di notevoli difficoltà, in termini di gestione ed organizzazione, dovute all'esigenza di una ristrutturazione dell'ente.

La Corte dei conti ha condannato il presidente dell'Anas a pagare a favore dell'ente la somma di euro 700 mila.

Secondo i giudici contabili, infatti, è indubbia la responsabilità amministrativa del presidente dell'Anas per aver conferito a soggetti esterni, secondo un criterio «avulso da qualsiasi previa ricognizione della effettiva insufficienza di risorse professionali interne», l'incarico di provvedere alla ricognizione e mappatura di

tutto il contenzioso pendente.

È imputabile, poi, un comportamento improntato a «colpa grave» dal momento che ha agito in mancanza di un'idonea e preventiva valutazione circa la sussistenza dei presupposti necessari per il legittimo conferimento degli incarichi esterni, e per il conseguente pagamento della prestazione professionale. Questo comportamento non può che ritenersi ingiustificabile, approssimativo e in aperto contrasto con il principio di economicità nella spesa e, quindi, in aperto contrasto con il principio di buon andamento della p.a., ex art. 97 Cost.

Con la decisione in oggetto il collegio ha anche precisato che, in casi particolari e contingenti, può essere ammessa la legittimazione nella p.a. ad affidare determinate attività all'opera di estranei dotati di provata capacità professionale e specifica conoscenza tecnica della materia di cui vengono chiamati ad occuparsi.

È però necessario che si verifichino:

a) la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze da soddisfare;

b) la mancanza di strutture e di apparati preordinati al loro soddisfacimento, ovvero, pur in presenza di detta organizzazione, la carenza, in relazione all'eccezionalità delle finalità, del personale addetto, sia sotto l'aspetto qualitativo che quantitativo.

Sebbene nell'ordinamento non

sussista un generale divieto per la p.a. di ricorrere a esternalizzazioni per l'assolvimento di determinati compiti, tuttavia, il ricorso a incarichi esterni non può essere attuato violando tali condizioni e limiti.

*Francesca De Nardi*

## Approfondimenti e documentazione

Per approfondimenti si veda [www.adapt.it](http://www.adapt.it), Indice A-Z, voce *Lavoro Pubblico*, e le pagine dell'*Osservatorio Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*

Si segnalano in particolare:

### Documentazione nazionale

Decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78 conv. in l. n. 122/2010, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica coordinato con la legge 29 Luglio 2010, n. 122*, in GU, 30 luglio 2010, n. 176

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, in GU, 9 maggio 2001, n. 106

Decreto legislativo 29 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, in GU, 31 ottobre 2009, n. 254, suppl. ord. n. 197

### Giurisprudenza nazionale

C. Cost. 26 giugno 2010, n. 225

C. Conti, sez. Regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 308/2010

C. Conti, sez. Regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 375/2010

### Percorsi di lettura

G. D'Alessio, *Incarichi dirigenziali: Tremonti "corregge" Brunetta*, Astrid, 2010

SSPA, *13° Rapporto annuale sulla formazione nella PA*, maggio 2010

D. Bolognino, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in *Rassegna Astrid*, Bologna, 2010

L. Saltari, *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in B.G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, SSPA, Roma, 2009

D. Bolognino, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, G. D'Alessio (a cura di), *Rassegna Astrid*, Bologna, 2008, 190

A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, 197; G. Vesperini (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, in S. Cassese (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005, 97

G. Melis, *La Burocrazia*, in *Farsi un'idea*, Il Mulino, Bologna, 2003

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Adecco Italia S.p.A. • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • ANMIL ONLUS • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Assosistema • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • Campagnolo S.r.l. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Pensionati • Coldiretti • Comune di Milano • Confagricoltura • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confindustria Verona • Confprofessioni • Confsal • Coopfond/ Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA Certificazioni S.r.l. • Electrolux Italia S.p.A. • Enel S.p.A. • ENPALS • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federchimica • Federdistribuzione • Federfarma • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • FISASCAT-CISL • FIT-CISL • FLAEI-CISL • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • GE Oil & Gas • Generazione vincente S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • LVH-APA • Manpower S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane S.p.A. • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Synergie Italia Agenzia per il Lavoro S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso • Union Labor S.r.l.

### Direzione

Francesco Verbaro (Direttore responsabile), Michele Tiraboschi (co-Direttore)

### Redazione

Pasquale Andreozzi, Giacomo Barbetta, Maria Barilà, Giulia Beltrame, Marina Bettoni (Impaginazione), Michele Camisasca, Maria Rosa Casuale, Sebastiano Conti Nibali, Concetta Croce, Fabio Di Spigno, Paola Fuso (Coordinatore di redazione), Giada Giannetti, Valentina Lostorto, Marco Lovo, Cecilia Maceli, Maddalena Magni (Art director), Raffaele Mancuso, Emmanuele Massagli (Redattore capo), Giovanna Molè, Luigi Oliveri, Marco Orlando, Rosalia Pipia, Gianluca Puliga, Giuseppe Raffa, Luca Sabatini, Riccardo Sisti

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 13 del 17 settembre 2010

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena