

La dirigenza pubblica: analisi e prospettive.

Palermo, 1 – 2 dicembre 2006.

Nei giorni 1 ed 2 dicembre 2006, si è tenuto a Palermo il convegno, organizzato dall'Università degli Studi di Palermo Dipartimento di Diritto Pubblico e dall'Istituto Italiano di Scienze Amministrative, sul tema "*La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*". I lavori, introdotti da Mario Chiti (Università di Firenze), sono stati suddivisi in tre sessioni:

- I Sessione: **Imparzialità vs indirizzo politico: le variabili del rapporto tra politica ed amministrazione nella dinamica delle istituzioni**, presieduta da Salvatore Raimondi (Università di Palermo), in cui sono intervenuti:
 - Vincenzo Cerulli Irelli su "*Il principio di imparzialità alla luce della separazione tra politica ed amministrazione*";
 - Francesco Merloni su: "*L'esperienza italiana in ottica comparata*";
 - José Bermelo Vera su: "*L'esperienza spagnola*".

- II Sessione: **Dirigente pubblico vs. manager privato: autonomia, poteri e responsabilità**, presieduta da Luciano Vandelli (Università di Bologna), in cui sono intervenuti:
 - Aristide Police su: "*Gli incarichi dirigenziali*";
 - Giacinto Della Cananea su: "*La gestione delle risorse finanziarie*";
 - Carlo Zoli su: "*La gestione delle risorse umane*";
 - Giuseppe Cogliandro su: "*La valutazione dei dirigenti: esperienze e giurisprudenza*";
 - Mario R. Spasiano su: "*La responsabilità dirigenziale*".

- III Sessione: **La dirigenza e le dirigenze**, presieduta da Guido Corso (Università di Roma Tre), in cui sono intervenuti:
 - Gianluca Gardini su: "*La dirigenza statale*";
 - Riccardo Ursi su: "*La dirigenza regionale. Il caso della Regione siciliana*";
 - Maria Immordino su: "*La dirigenza negli enti locali*";
 - Alfredo Contieri su: "*La dirigenza sanitaria*";
 - Fabrizio Fracchia su: "*La dirigenza scolastica*".

I Sessione: **Imparzialità vs indirizzo politico: le variabili del rapporto tra politica ed amministrazione nella dinamica delle istituzioni.**

Vincenzo Cerulli Irelli - **“Il principio di imparzialità alla luce della separazione tra politica ed amministrazione”.**

Il rapporto tra politica ed amministrazione è particolarmente complesso in quanto nel nostro ordinamento costituzionale sono presenti principi contrastanti; non può dunque affermarsi né che l'amministrazione sia totalmente dipendente dal governo, né il contrario, cioè che l'amministrazione sia totalmente indipendente dal governo.

Certamente è necessario che all'amministrazione, che deve essere imparziale, sia assicurata una sfera di competenza propria, cui si affianchi una responsabilità propria. Gli uffici a titolarità professionale devono essere salvaguardati da “eccessive” ingerenze ed operare in un ambito di responsabilità proprie.

Si individuano tre possibili modelli di “distinzione” tra politica ed amministrazione:

1. **distinzione funzionale:** - dove le funzioni amministrative sono nella titolarità degli organi politici, che agiscono rispettando regole diverse quando operano come organo politico e quando operano come organo amministrativo;
2. **distinzione strutturale:** - dove titolari della funzione amministrativa sono i dirigenti, cui compete l'esercizio della gestione amministrativa, mentre agli organi di direzione politica spetta il potere di indirizzo, di programmazione e di controllo. Tale sistema corrisponde alla linea rossa seguita, in linea teorica, in Italia nelle riforme degli anni “90;
3. **indipendenza:** - dove vengono disciplinati alcuni settori in cui l'amministrazione opera come amministrazione indipendente senza alcuna ingerenza (sottratta dunque al potere di indirizzo).

Il principio della “distinzione strutturale” in Italia sta funzionando male, producendo una situazione di malessere nella dirigenza, che è causa di cattivo andamento dell'amministrazione. I maggiori punti critici nel funzionamento del sistema si rinvencono:

- a) nella mancata adozione di atti di indirizzo da parte degli organi di indirizzo politico;
- b) nel mancato funzionamento del sistema di valutazione, per una sostanziale inapplicazione del d.lgs. n. 286/99;
- c) nella costruzione del rapporto d'ufficio. In particolare, la temporaneità degli incarichi con una durata inferiore a quella dell'organo nominante comporta una situazione di sudditanza del primo verso il secondo;
- d) nella ridotta possibilità di tutela del personale nel passaggio di giurisdizione dell'A.G.A. all'A.G.O..

Una ulteriore questione riguarda lo *spoil system* che, nella sua forma pura, prevede la coincidenza della durata dell'ufficio professionale con la durata dell'ufficio politico. La riforma di *spoil system* adottata dal legislatore del 1998 aveva previsto la sua applicazione solamente per le posizioni dirigenziali di vertice. Nel tempo queste posizioni si sono moltiplicate, divenendo un numero molto rilevante specialmente a livello regionale e locale, sicchè l'applicazione dello *spoil system* produce un elevato impatto in termini di buon andamento. Sulla tematica è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 233/06, in cui ha stabilito che sono legittimamente soggetti a *spoil system* gli incarichi dirigenziali "direttamente nominati dagli organi politici". Questo principio va letto alla luce dell'art. 97 Cost. e va "interpretato nel senso che (la decadenza) si riferisca ai soli incarichi dirigenziali di livello generale ("apicali") e non anche a quelli di livello non generale ("intermedi")". Questi ultimi, sottratti alla nomina per *intuitu personae* dell'organo politico non sono suscettibili di un'estensione dello *spoils system*" (Coste Cost. 233/06).

Francesco Merloni - **"L'esperienza italiana in ottica comparata"**.

Il modello italiano, relativamente ai rapporti tra politica ed amministrazione, è differente da quello degli altri Paesi Europei. Questo modello è stato adottato in un particolare momento storico, in cui emergeva una sfiducia verso i rappresentanti politici ed una deficitaria situazione finanziaria dello Stato. Si voleva dunque liberare la politica dalla diretta gestione degli atti, affidandola alla dirigenza, che avrebbe dovuto avere poteri di gestione affiancati da una maggiore e diretta responsabilità di gestione e di risultato. Sebbene questo modello sia costituito legislativamente in modo più chiaro rispetto ai modelli stranieri, (la dirigenza vede infatti protetta la sua sfera di competenza all'art. 14, d.lgs. n. 165/01), nei fatti il grado di indipendenza della dirigenza dalla politica non è elevato, anche a causa della disciplina sulla durata degli incarichi e dell'ampliamento dell'area fiduciaria nell'assegnazione degli stessi.

La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 233/06 non sembra fornire una protezione adeguata perché avrebbe dovuto sottolineare che non sono soggette a *spoil system* le attività tecniche, invece, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha stabilito che lo *spoil system* come delineato dalla normativa della Regione Calabria e dalla Regione Abruzzo non è costituzionalmente illegittimo in quanto riguarda un'area limitata di dirigenza, non è dunque in contrasto con il principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

Tra i maggiori problemi attuativi della normativa sulla dirigenza pubblica si riscontra la mancata attivazione del sistema di valutazione e l'attribuzione della retribuzione di risultato in maniera scollegata dal sistema di valutazione. La soluzione per questi problemi non è certo ritornare al modello pubblicistico, ma occorre lavorare per migliorare il modello disegnato dalle riforme degli anni "90, impegnandosi in particolar modo per l'attuazione concreta del modello astratto.

II Sessione: **Dirigente pubblico vs. manager privato: autonomia, poteri e responsabilità.**

Aristide Police - **“Gli incarichi dirigenziali”**.

La questione della natura dell'incarico dirigenziale è strettamente connessa al riparto di giurisdizione, nonché alla profondità del sindacato giurisdizionale che le due giurisdizioni dell'A.G.O. e dell'A.G.A. sono in grado di svolgere.

Il dibattito è oggi ancora acceso tra giuspubblicisti e giuslavoristi, circa la natura dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale, anche a seguito della progressiva erosione dello spazio lasciato al contratto a seguito della intervenuta l. n. 145/02.

La costruzione operata dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 5659/04, che attribuisce all'atto di conferimento dell'incarico natura privatistica, in quanto la P.A. esercita i poteri del privato datore di lavoro, ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/01, non sembra condivisibile, c'è dunque da chiedersi se l'art. 63 del d.lgs. n. 165/01 sia costituzionalmente legittimo. Il problema è verificare se il potere esercitato nel conferire l'incarico dirigenziale sia pubblico o privato. Con riferimento alla revoca dell'incarico dirigenziale si è in presenza di un potere pubblico, di conseguenza anche l'atto di conferimento vede l'esercizio del medesimo potere. Questa teoria appare confermata anche dal Consiglio di Stato che nella sentenza n. 4402/05 afferma che vi è una forte valenza pubblica del potere esercitato, si instaura dunque tra chi conferisce l'incarico e chi ne è destinatario, un rapporto fiduciario che giustifica lo *spoil system*.

In relazione ai poteri esercitati dall'A.G.O. manca la possibilità di annullare l'atto, ma le è solo concesso di disapplicarlo, utilizzando dei parametri di giudizio che esulano dalla verifica del vizio dell'eccesso di potere. In questo contesto non si riescono neanche a tutelare gli interessi dei terzi, sicché la ricostruzione in termini pubblicistici dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale rappresenta una via obbligata per la garanzia dello Stato di diritto.

Giacinto Della Cananea - **“La gestione delle risorse finanziarie”**.

La domanda che occorre porsi è se attraverso le riforme della dirigenza ci si sia avvicinati all'obiettivo di una amministrazione che funzioni meglio e che costi di meno. Tra il 1992 ed il 2001 le riforme amministrative sono state rivolte alla distinzione tra politica ed amministrazione, la rotta sembra essere stata invertita nel 2002, con l'intervento della l. n. 145/02.

Oggetto di questo intervento sono stati in particolare due aspetti:

- a) la struttura del bilancio pubblico;
- b) la spesa per l'acquisto di beni e servizi.

Con riferimento alla struttura del bilancio pubblico la riforma avvenuta con legge del 3 aprile 1997, n. 94 *“Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive*

modificazioni ed integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità revisionali di base del bilancio dello Stato", sembrava prometterci un universo nuovo con le unità revisionali di base. I capitoli però, non sono scomparsi, le unità revisionali di base corrispondono alle precedenti direzioni generali dei ministeri. È mancata inoltre l'attribuzione ai dirigenti della reale gestione finanziaria del proprio budget.

Con riferimento alla spesa per l'acquisto di beni, oggi le amministrazioni devono avvalersi delle convenzioni per il loro acquisto. I successivi interventi del legislatore hanno stabilito non solo un obbligo, ma che gli acquisti effettuati in violazione delle convenzioni siano nulli; si è aggiunta inoltre una responsabilità del dirigente che ha l'obbligo di informare le Corti dei Conti. Questo sistema di obblighi e sanzioni limita fortemente l'autonomia dirigenziale.

Carlo Zoli - **“La gestione delle risorse umane”**.

Il dirigente, nella gestione delle risorse umane, agisce, ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/01, con i poteri e le capacità del datore di lavoro privato; le decisioni non sono dunque più prese con atti amministrativi, ma con atti privatistici, agendo su un piano di parità formale, da cui deriva, per i dipendenti pubblici, una posizione di diritto soggettivo e non più di interesse legittimo.

Con riferimento all'ampiezza del sindacato giurisdizionale del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, oggi si effettua un controllo in relazione alla correttezza e buona fede certificando se l'atto sia ragionevole o meno. L'art. 45, comma 2, d.lgs. n. 165/01 afferma che “le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale” con un obbligo di imparzialità che non è obbligo di uguaglianza, ma di divieto di diversità di trattamento per situazioni uguali. È riduttivo rappresentare il processo del lavoro come un processo privo di garanzie per il lavoratore, si veda la disciplina presente all'art. 421 c.p.c..

Sono state inoltre messe in luce alcune questioni in relazione:

- a) agli atti di gestione del personale, dove una delle maggiori differenze tra il regime privatistico ed il regime pubblicistico risiede nella prevalenza del principio dell'effettività nel primo e nella inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. nel secondo. (In quest'ultimo caso è prevista, in caso di violazione degli obblighi, anche la responsabilità del dirigente);
- b) agli atti di micro – organizzazione, considerando tali quelli più direttamente incidenti sulla gestione del rapporto;
- c) all'estensione dei poteri del dirigente pubblico, dove, ferma restando la natura privatistica degli atti di gestione del rapporto di lavoro, la scelta del legislatore all'art. 36, d.lgs. n. 165/01 è stata quella di estendere alla P.A. tutte le forme di lavoro flessibile. È stato però messo in evidenza come in controtendenza con questa previsione

legislativa, la legge Biagi abbia stabilito l'inapplicabilità delle nuove forme contrattuali alle amministrazioni (previsioni queste ultime rafforzate dall'art. 4 della l.80/06, che ha imposto una serie di vincoli per il contratto a termine e per il contratto di formazione lavoro, e dall'art. 32 l. n. 248/06, che individua in modo molto rigoroso i requisiti per la stipula dei contratti di consulenza e collaborazione).

Giuseppe Cogliandro - **“La valutazione dei dirigenti: esperienze e giurisprudenza”**.

Le fonti in cui è possibile reperire le disposizioni sulla valutazione della dirigenza pubblica statale sono l'art. 5, d.lgs. n. 286/99 ed il CCNL dell'Area I. La valutazione del dirigente pubblico si incentra principalmente sulla individuazione di “cosa” è stato fatto e di “come” è stato fatto, anche ricordando che i risultati conseguiti possono dipendere dal contesto in cui si opera. La procedura di valutazione è oggi più che mai necessaria per garantire la costituzionalità del sistema, sia con riferimento alla distinzione tra indirizzo e gestione, che in relazione ad una corretta applicazione della responsabilità dirigenziale, come sottolineato dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 193/02 e n. 11/02. In questo scenario il sistema di controllo deve funzionare correttamente nella sua interezza, sia con riferimento al controllo strategico che al controllo di gestione. Il sistema di valutazione nel suo complesso, però, presenta profonde criticità, mancano indicatori per misurare le singole prestazioni dei dirigenti, mancano meccanismi imparziali, manca la competenza dei valutatori. In ultimo è fortemente negativa la prassi molte volte riscontrata di conferire la retribuzione di risultato in assenza di una valutazione.

Mario R. Spasiano - **“La responsabilità dirigenziale”**.

Il meccanismo di valutazione sembra non aver ancora trovato una efficiente applicazione in un ambito in cui la dirigenza pubblica sembra schiacciata dal potere della politica, che manifesta una forte tendenza a riappropriarsi di attività di tipo gestionale. Parlare oggi di responsabilità dirigenziale presupporrebbe che la dirigenza avesse una autonomia gestionale, che allo stato attuale è deficitaria. Sembra che oggi l'amministrazione di un ente medio sia costretta ad un risultato giusto, ma in contrasto con la norma o un non risultato, ma in linea con le norme. Le modalità attraverso le quali piegare la dirigenza al volere politico sembrano molteplici, tra cui:

- l'utilizzo della rotazione degli incarichi (oggi venuta meno con la l. n. 145/02);
- agendo sull'organizzazione, operando una moltiplicazione delle posizioni dirigenziali;
- sottraendo competenze ad un determinato settore;
- costituendo un soggetto autonomo, come una società, che svolga funzioni pubbliche.

La recente sentenza n. 233/06 della Corte Costituzionale ha prodotto un vistoso passo indietro, almeno in relazione all'applicazione dello *spoil system* con riferimento agli organi di gestione ed al collegio dei revisori dei conti.

III Sessione: **La dirigenza e le dirigenze**, presieduta da Guido Corso (Università di Roma Tre).

Gianluca Gardini - "**La dirigenza statale**".

La riforma della dirigenza pubblica contenuta nel d. P.R. n. 748/72, volta a rendere indipendente la dirigenza pubblica dal potere politico, è fallita per una resistenza tanto della politica quanto della dirigenza. Le riforme della lavoro pubblico e della dirigenza pubblica iniziate nel 1992 hanno comportato, a seguito della nuova lettura dell'art. 97 Cost.:

- la variazione delle fonti che disciplinano il pubblico impiego, trasmigrando dalla fonte unilaterale pubblicistica ad una fonte privatistica, per quanto riguarda la gestione del rapporto di lavoro e la micro-organizzazione;
- la variazione del riparto di giurisdizione, dall'A.G.A. all'A.G.O.;
- la contrattualizzazione, in questa prima fase, della sola dirigenza di base, lasciando alla disciplina pubblicistica la dirigenza apicale.

Con le riforme seguite al d.lgs. n. 59/97 si è ricondotta ad unità la dirigenza pubblica in un'unica qualifica dirigenziale; tale riforma è stata avallata anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 11/02.

Sull'impianto della normativa della dirigenza pubblica il legislatore è intervenuto nuovamente con la l. n. 145/02, che ha condotto alla configurazione di particolari problemi volti a mettere in discussione il principio di distinzione tra politica ed amministrazione, in particolare a seguito:

- del venir meno del termine minimo dell'incarico dirigenziale (di recente ripristinato);
- della modifica della normativa dello *spoil system*, a regime, come previsto dal comma 8, dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01 ;
- della previsione di uno *spoil system una tantum*;
- dell'aumento delle percentuali degli incarichi dirigenziali da affidare a soggetti esterni all'amministrazione.

Sul rapporto politica amministrazione ed in particolare sullo *spoil system* è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 233/06, dove ha stabilito che "le norme impugnate hanno ad oggetto la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 Cost.)". Questa impostazione potrebbe

comportare una maggiore autonomia per le regioni in tema di dirigenza pubblica, ma con un rischio di frantumazione della figura dirigenziale.

Con riferimento alle possibili riforme della dirigenza pubblica statale è chiara l'improponibilità di un ritorno al passato, pur dovendo operare per migliorare il modello attuale, dove occorrerebbe:

- una maggiore pubblicità dei posti vacanti a monte e nel conferimento degli incarichi a valle;
- rendere effettivamente operante il sistema di produzione degli atti di indirizzo ed il sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale;
- migliorare il sistema di accesso alla dirigenza, (la legge n. 145/02 ha correttamente ripristinato il corso- concorso che garantisce l'accesso di giovani dall'esterno all'amministrazione).

Riccardo Ursi - **“La dirigenza regionale. il caso della regione Siciliana”**.

Nell'evoluzione storica della legislazione siciliana in tema di amministrazione pubblica, in generale e di dirigenza, in particolare, merita di essere sottolineato il fenomeno della riforma Fusco-Mattarella, unico caso nella storia dell'amministrazione della regione, di riforma endogena del sistema, che aveva come motore una concezione alta del ruolo della funzione amministrativa e che era caratterizzata dalla volontà di imporre all'attenzione della classe politica l'esigenza di una profonda rivoluzione della burocrazia allo scopo di inserire il rinnovamento della regione nel complesso processo di ammodernamento dello Stato. La legge regionale n. 7 del 1971 superò il modello delle carriere tracciato dal d.p.r. n. 3/57 ed introdusse per la prima volta il ruolo dirigenziale, ma la normativa rimase per più parti inattuata, in particolare anche con riferimento alla separazione dei compiti della politica da quelli dell'amministrazione. Negli anni settanta è inoltre emerso un ulteriore fenomeno, la soppressione degli enti inutili, che comportò il riversarsi sull'apparato amministrativo regionale di personale delle più disparate qualifiche ed esperienze. Nel 1984 venne presentato il disegno di legge n. 728 che, tra l'altro, prevedeva una presa di posizione sul tema della separazione tra politica ed amministrazione, in particolare la proposta di legge prevedeva precise e puntuali attribuzioni di competenze per il segretario generale della regione, per i direttori regionali, per il dirigente superiore e per i dirigenti. Dal disegno di legge, in assemblea regionale, sono nate due leggi: la l. r. n. 41/85, che si limitava all'introduzione della figura del dirigente superiore, e la l. n. 21/86, che consentiva il passaggio a dirigente superiore in via transitoria, con il possesso di determinati titoli di anzianità e servizio e l'immissione nella nuova qualifica anche in soprannumero.

La legge n. 10/00 ha recepito, contestualizzandole nella realtà organizzativa dell'amministrazione regionale, le riforme contenute nel d.lgs. n. 29/93, *post* d.lgs. n.

80/98, costruendo, almeno nelle intenzioni, nell'ambito dell'amministrazione regionale un sistema fondato sulla managerialità e sulla privatizzazione del rapporto di impiego.

La separazione delle competenze tra sfera politica, con funzioni di indirizzo e programmazione, e sfera burocratica con funzioni di gestione, diviene il principio ispiratore della l. n. 10/00. I compiti di indirizzo del Presidente della Regione e degli Assessori si esercitano, ex art. 2, comma 1, l. n. 10/00, mediante la definizione di obiettivi, di programmi e di priorità, correlati da un potere di controllo sulla rispondenza dei risultati della gestione amministrativa in relazione alle direttive impartite. L'amministrazione ha invece i compiti previsti agli artt. 7 ed 8, l. r.n. 10/00 di proposta, attuazione, organizzazione e controllo.

L'impianto della legge 10/00, però, soffre di alcune criticità, in particolare:

- non ha rivisitato, sul piano funzionale, l'assetto organizzativo previgente, calandosi sulle strutture assessoriali esistenti senza razionalizzarne le funzioni ed i compiti;
- è rimasto inattuato il trasferimento di funzioni e di personale agli enti locali.

Con particolare riferimento alla dirigenza pubblica emerge:

- il persistere, nel ruolo unico dirigenziale, di una "fase di transizione", che vede protagonista la terza fascia dirigenziale che costituisce una peculiarità del regime regionale;
- l'assenza, nel momento del conferimento degli incarichi dirigenziali, dell'attribuzione di obiettivi. Questi ultimi hanno natura meramente descrittiva di attività da porre in essere da parte dei dirigenti;
- la mancata assegnazione di un *budget* finanziario ai dirigenti;
- la presenza di una forma di "spoils system alla siciliana" all'art. 9, comma 7 bis, l. n. 10/00 in base al quale i dirigenti generali hanno la possibilità di rivedere gli incarichi dirigenziali delle strutture operative che gestiscono al fine di coordinare i profili soggettivi delle risorse umane con i profili oggettivi degli obiettivi di indirizzo politico ricevuti con il proprio incarico (sulla questione è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con ordinanza del Tribunale di Palermo del 19 ottobre 2004);
- la previsione, in tema di responsabilità dirigenziale, di una responsabilità per l'inosservanza dei termini e delle norme sui procedimenti amministrativi, anticipando il progetto di legge Nicolais.

Alfredo Contieri - **"La dirigenza sanitaria"**.

La riforma del Sistema Sanitario Nazionale con il d.lgs. n. 502/92 e la privatizzazione del pubblico impiego appartengono al medesimo disegno di riforme, infatti sebbene la disciplina del d.lgs. n. 502/92 presenti una particolare accentuazione

degli aspetti imprenditoriali e tecnici, il d.lgs. n. 165/01 rimane, a livello di principi, la disciplina di riferimento.

La modifica del Titolo V, parte seconda Cost., rende necessaria una attività interpretativa, in quanto la disciplina della dirigenza sanitaria si lega in vario modo a diverse competenze legislative, in particolare si fa riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di "ordinamento civile", di livelli essenziali delle prestazioni, di perequazione delle risorse finanziarie, di tutela della concorrenza; nonché di competenza concorrente delle Regioni in tema di tutela e sicurezza del lavoro. In questo quadro grande rilevanza ha, ed avrà, il ruolo della Corte Costituzionale che procede delineando gli incerti confini della competenza legislativa regionale e statale.

Il contesto in cui opera il dirigente nelle ASL è di diritto privato, anche quando si è in presenza di atti di macro organizzazione (nel rispetto della normativa regionale). In particolare la Regione svolge compiti di indirizzo ed esercita il potere di nomina e revoca del dirigente generale.

Di particolare interesse l'intervento della Corte Costituzionale nella sentenza n. 233/06 che avalla il modello delineato dalla legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (*Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria*), della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (*Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo*), e della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (*Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8*). Sebbene questa generalizzata applicazione dell'istituto dello *spoil system* sia da valutare negativamente, la sentenza in questione presenta degli aspetti positivi.

In particolare si fa riferimento alla dichiarazione da parte della Corte Costituzionale dell'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge regionale calabrese 19 marzo 2004, n. 11, recante il «Piano regionale per la salute», nella parte in cui stabilisce che «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» per violazione dell'art. 97 Cost.. La disposizione comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione in assenza di situazioni di nomina derivanti da *intuitu personae*.

Con riferimento all'art. 24 della medesima legge, in tema di nomine per le quali occorra il concerto o l'intesa con altre autorità o amministrazioni, la Corte Costituzionale ha stabilito che va ricondotto "nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. e, quindi, deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale". In base al d.lgs. n. 517/99, che disciplina i rapporti tra S.s.n. ed Università, la disciplina del procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa richiesta per la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria deve essere definita in uno specifico protocollo tra gli enti interessati (art. 4, comma 2, d.lgs. n., 517/99). L'art. 24 della l. Regione Calabria n. 13/05, che ha disciplinato autonomamente e unilateralmente il procedimento di intesa in esame è costituzionalmente illegittimo "nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria", in

quanto ha leso i principi fondamentali posti a tutela dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost..

Con riferimento alla nomina della dirigenza medica il dirigente generale sceglie tra una rosa di idonei, con una discrezionalità di scelta molto ampia (anche con riferimento ai criteri di scelta previsti dal CCNL). In questo contesto non si ritiene accettabile la nomina su base fiduciaria in quanto non è presente la necessità di una vicinanza tra politica ed amministrazione, ma si tratta di una nomina per l'esercizio di una funzione tecnica. L'atto di conferimento dell'incarico è di natura privatistica e la P.A. esercita i poteri del privato datore di lavoro ed art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/01 alla luce dei principi di cui all'art. 41 Cost.. Con riferimento a questa scelta il G.O. non può entrare nel merito della scelta effettuata da parte del dirigente generale, ma solo risarcire il danno nel caso in cui se ne ravvisino gli elementi. Se questa è la posizione che sembra aver adottato una parte considerevole della giurisprudenza, si deve sottolineare che i parametri di correttezza e buona fede non sembrano in grado di garantire l'aspirante al conferimento dell'incarico dirigenziale, e non possono sostituire i poteri dell'A.G.A. in relazione all'eccesso di potere.

Fabrizio Fracchia - “La dirigenza scolastica”.

La figura del dirigente pubblico nell'ambito del sistema dell'istruzione si colora di specialità per la sua peculiare ambientazione (nella scuola sono presenti studenti, organi collegiali ed impiegati), sicché la sua figura oscilla tra le concezioni che danno del suo ruolo una lettura manageriale e quelle che lo inquadrano quale *leader* educativo. È dunque necessario procedere verificando innanzitutto l'inquadramento teorico del settore dell'istruzione e successivamente affrontando il tema della dirigenza scolastica.

La centralità dell'istruzione nell'ambito della nostra società fa sì che il suo fondamento costituzionale debba essere ricercato nell'art. 2 Cost., alla luce del quale l'organizzazione dell'offerta di istruzione si configura come forma di adempimento di un dovere di solidarietà tra generazioni. Tale articolo, letto unitamente all'art. 3 Cost. consente di affermare che l'istruzione ha come fine lo sviluppo della persona umana.

La dirigenza scolastica è stata l'ultima figura dirigenziale introdotta nell'amministrazione pubblica italiana. Il suo profilo complessivo emerge dall'art. 25 d.lgs. n. 165/01 e dall'art. 21, comma 16, d.lgs. n. 59/97, che stabilisce i criteri cui il governo ha dovuto attenersi nell'emanazione della disciplina applicabile al dirigente. Si può affermare che se il percorso di solidarietà volto allo sviluppo della persona umana è la misura che consente di delimitare l'autonomia funzionale, i compiti affidati al dirigente scolastico risultano in gran parte eccentrici, in quanto concernono direttamente la gestione della struttura amministrativa in una prospettiva manageriale più che l'erogazione di una prestazione di solidarietà. Il dirigente, con riferimento al momento dell'apprendimento, dovrebbe svolgere soprattutto una funzione di garanzia del corretto svolgimento del rapporto di solidarietà.

Il contesto legislativo fa sì che il dirigente sia essenzialmente un coordinatore, responsabile dei processi complessi, che vanno dagli accordi di rete tra più scuole alla gestione del bilancio e dei beni, alle funzioni che il dirigente svolge nell'ambito dell'autonomia amministrativo-contabile, che si giustificano in ragione della necessità di far "funzionare" l'istituzione alla stregua di qualsiasi altro ente pubblico (art. 14, comma 3, d.p.r. 275/99). Ai sensi dell'art. 7, d.m. 44/01, spetta inoltre al dirigente la realizzazione del programma nell'esercizio dei compiti e delle responsabilità di gestione di cui al d. lgs. n. 165/01, in un quadro in cui i compiti di indirizzo spettano al consiglio di istituto. Il programma annuale costituisce in sostanza il bilancio dell'istituto e viene predisposto dal dirigente per essere adottato, su proposta della giunta e previo parere di regolarità contabile del Collegio dei revisori dei conti, dal Consiglio di istituto entro il 15 dicembre di ogni anno. Ulteriori importanti funzioni del dirigente sono legate all'attività contrattuale dell'istituzione scolastica.

La qualificazione del dirigente come "scolastico" ha alimentato la tentazione di configurare tale soggetto in termini derogatori rispetto agli altri organi dirigenziali, ma il Consiglio di Stato – Commissione speciale per il pubblico impiego, con il parere 16 ottobre 2003, n. 529 ha stabilito la riconducibilità dei dirigenti delle istituzioni scolastiche alla dirigenza statale sotto il peculiare profilo dell'applicabilità dell'art. 3, comma 1, lettere a) e b), l. n. 145/02; nella stessa direzione si è mossa la Corte dei Conti, in sede di positiva certificazione dell'accordo relativo alla dirigenza scolastica.

Alla dirigenza in questione si applicano infatti le disposizioni relative:

- al conferimento dell'incarico ex art. 19, d.lgs. n. 165/01 e art. 11 CCNL AREA V, sottoscritto in data 11 aprile 2006;
- alla responsabilità dirigenziale ex art. 21, d.lgs. n. 165/01, richiamato dall'art. 25, d.lgs. n. 165/01 ed art. 20 CCNL AREA V, sottoscritto in data 11 aprile 2006;

Si evidenziano nella disciplina della dirigenza scolastica alcune peculiarità rispetto alla valutazione definita dall'art. 5, d.lgs. n. 286/99, in particolare:

- la valutazione è rimessa ad un organo esterno rispetto all'istituzione scolastica;
- la verifica del raggiungimento degli obiettivi tiene conto del POF;
- la valutazione ha una cadenza pluriennale, laddove si ritiene criticabile legare la valutazione alla durata complessiva dell'incarico e non alla realizzazione di un programma, che potrebbe avere una cadenza temporale inferiore all'incarico.

In conclusione è possibile affermare che il sistema, sebbene con alcune anomalie e contraddizioni, miri a restituire l'immagine di un dirigente scolastico pienamente accostabile alla dirigenza *tout court*, fatte salve le peculiarità ineliminabili della sua funzione. Il dirigente dovrebbe dunque essere soprattutto un *manager* e potrà al più esibire le sue doti di *leader* educativo nelle occasioni in cui rappresenterà alle varie componenti soggettive del sistema complesso di cui deve organizzare i molteplici processi.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare