



Università degli Studi di Macerata  
Facoltà di Giurisprudenza  
Dipartimento di Diritto privato e del lavoro italiano e comparato

*W.P. Libertà, lavoro e sicurezza sociale*  
13/12

ISSN – 2239-5083  
Università degli Studi di Macerata  
Piaggia dell'Università 8-11  
62100 MACERATA  
*W.P. Libertà lavoro e sicurezza sociale*

# DANIELA GASPARRINI PIANESI

## LA DIRIGENZA E LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI Decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165- Legge 4 marzo 2009 n.15- Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150-\*

\*Relazione al convegno del 21 maggio 2010 su “Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica  
amministrazione”

**Sommario: 1 –LA DIRIGENZA E LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE-2 -IL PERCORSO  
NORMATIVO E I CRITERI DI DISTRIBUZIONE DELLE RESPONSABILITÀ -3- POLITICA E  
GESTIONE -4- MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE  
-5 TRASPARENZA- 6- LA DIRIGENZA - 7-NUOVE NORME GENERALI  
SULL’ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI  
PUBBLICHE -8- RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE**

### 1 -LA DIRIGENZA E LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE

La responsabilità dirigenziale costituisce una *specie delle responsabilità pubbliche* insieme alla responsabilità civile, penale, amministrativa di cui all’art.28 della Costituzione e alla responsabilità politica intese come misura di garanzia di valutazione e controllo dell’attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel lungo processo di trasformazione della pubblica amministrazione conseguente al mutamento del potere pubblico sovrano in potere pubblico al servizio della collettività è sorta la necessità di un confronto sempre più importante e serrato tra il modello privatistico di produzione e di organizzazione e la struttura pubblica nella quale, a tal fine, si è cercato di trasferire meccanismi di valutazione dei costi, di controllo dei rendimenti e della qualità del prodotto e del servizio pubblico.

Il momento più significativo in questo senso è costituito dalla necessità, fortemente sentita, di una differenziazione crescente dei meccanismi di imputazione di poteri, obblighi e doveri in capo alla pubblica amministrazione nella contestuale e conseguente modificazione dei criteri e dei modi di imputazione della responsabilità.

Le tradizionali forme di responsabilità, sostanzialmente politica e civile, non sono più né sufficienti né adeguate alle nuove esigenze che richiedono, coerentemente ad un sistema più

articolato e pluralista, criteri adeguati di distribuzione della funzione e di identificazione delle responsabilità.

Di qui la necessità di porre nuove regole anche all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, in ragione del collegamento funzionale stretto tra *organizzazione ed attività* inteso come procedimento attraverso il quale si forma la volontà funzionalizzata dell'amministrazione.

Poiché ogni momento del processo con cui la volontà si forma diventa rilevante in quanto costituisce l'insieme delle sequenze, degli atti ed azioni funzionali e finalizzato ad ottenere un dato risultato, diventa essenziale controllare l'intero flusso delle attività per verificarne la compatibilità. Il processo di valutazione sulla efficacia, efficienza ed economicità dell'attività delle pubbliche amministrazioni si svolge necessariamente seguendo il percorso organizzatorio della distribuzione delle attribuzioni, delle competenze e delle responsabilità in quanto ha lo scopo di verificare se esiste un rapporto adeguato tra attribuzione di funzioni, il loro esercizio ed i risultati perseguiti

L'amministrazione ha assunto un ruolo diverso in considerazione del suo diverso atteggiarsi, sia dal punto di vista delle molteplici funzioni assunte, che di quello conseguente di una organizzazione polifunzionale. Soltanto negli anni novanta si è affermata la realtà dell'essere, cioè del risultato sul dover essere e lo stesso art.1 e 1 bis della legge n.241/90 introduce principi e regole rivolte a disciplinare le modalità attraverso le quali l'efficacia, l'efficienza e l'economicità diventano risultato dell'azione della p.a. inteso come esplicitazione dei valori costituzionali.

La ricerca del risultato implica, per il soggetto che ne assume il compito, coerenza tra l'impegno intellettualmente assunto ed i comportamenti concreti con cui gli da attuazione oltre al dovere giuridico di essere imparziale.

La stessa pubblica amministrazione assume così la consapevolezza, seppure quasi a malincuore, di dover considerare rilevante tutta l'attività amministrativa finalizzata alla realizzazione del risultato, ed allo stesso tempo, perde il carattere di una organizzazione votata all'esecuzione del comando politico e sottoposta al solo controllo di legittimità.

Le direttrici attraverso le quali si è sviluppato tale processo sono individuabili nella *necessità di una disciplina del procedimento amministrativo*, nella *attenuazione della specialità dell'attività amministrativa e del suo giudice*, nella *crescente attenzione per l'attività consensuale ed all'indifferenza della natura giuridica del soggetto rispetto all'attività da svolgere*.

In questo contesto, il tradizionale obiettivo di assicurare il controllo sull'amministrazione e sulla sua attività richiede meccanismi diversi e nuovi di identificazione ed attribuzione delle responsabilità, per cui, accanto alla responsabilità politica di cui all'art.95 e al principio di responsabilità per l'azione amministrativa posto con gli artt.28 e 113 della Costituzione, è andato emergendo il *principio della responsabilità per i risultati dell'azione amministrativa* rispetto al

quale, nel contesto riformato dell'organizzazione amministrativa basata sul principio della separazione tra momento politico e momento gestionale, *la dirigenza assume un ruolo determinante e centrale così come, di conseguenza, determinante ed essenziale è la responsabilità dirigenziale.* Essa si configura come *specie autonoma* di responsabilità dotata di tratti propri ed elementi distintivi.

## 2 -IL PERCORSO NORMATIVO E I CRITERI DI DISTRIBUZIONE DELLE RESPONSABILITÀ

La responsabilità dirigenziale nasce nel 1972 con l'assetto normativo definito dal D.P.R.n.748, ma trova effettività soltanto a partire dagli anni novanta per effetto delle riforme che hanno coinvolto la pubblica amministrazione e che l'hanno posta al centro del sistema.

La ricostruzione della disciplina normativa generale non è agevole ed è contenuta sostanzialmente nel d.lgs.n.29/93 come modificato dal d.lgs.n.80/98 e dal d.lgs.n.387/98 che all'art.21 prevede diverse ipotesi di responsabilità dirigenziale, da ultimo ridefinita dall'art.41 del d.lgs.n.150 del 2009 di attuazione della delega contenuta nella legge n.15/09.

E' inoltre integrata dalle discipline di specie previste per le diverse categorie di dirigenti quali quelli della sanità, degli enti locali, che sono disciplinate in modo in parte difforme e dalla contrattazione collettiva intervenuta a definire il procedimento di accertamento delle responsabilità e le misure conseguenti.

Negli anni Novanta inizia il ciclo riformatore in cui si pone mano ad una riforma vera e propria, ancora non conclusa, di quelli che possono essere definiti gli elementi costitutivi del sistema amministrativo. Essa va dalla funzione, al procedimento, dall'organizzazione alla finanza, al personale e sulla base di due principi generali: che *l'azione amministrativa* debba essere giudicata e valutata per i risultati che ottiene e che *la responsabilità per i risultati* debba potersi individuare specificamente in capo a soggetti determinati che, di conseguenza, assumono obblighi poteri e doveri in relazione ai risultati ottenuti.

I presupposti da cui muove possono essere individuati nella necessità di:**a)- separare la politica dall'amministrazione (legge delega n.421/1992);b) di ristabilire la connessione fra azione amministrativa e prodotto amministrativo sulla base di un principio di efficienza e c)- di uscire dal regime di irresponsabilità diffusa** distribuendo compiti e responsabilità in modo da poter individuare, con chiarezza, i soggetti chiamati ad agire e a rispondere delle loro azioni.

La rilevanza e la conseguente collocazione della dirigenza e della responsabilità dirigenziale al centro del sistema che si è venuto delineando nell'arco temporale degli ultimi venti anni, anche se ancora non si può dire sia completamente definito il disegno organizzativo che ne scaturisce, si basa sostanzialmente sulla netta convinzione della *necessità della separazione tra politica e*

*amministrazione* e sulla consapevolezza, sempre crescente, della progressiva pluralizzazione dei poteri pubblici.

Infatti il presupposto sulla base del quale si attua la trasformazione è costituito sostanzialmente dal mutamento della stessa concezione di unitarietà del sistema, basata non più sulla uniformità dell'azione, bensì, al contrario, sul principio della equivalenza dei risultati perseguiti con diversificate modalità di attuazione, sull'indifferenza soggettiva di chi esercita la funzione (art.1bis l.n.241/90), sul diritto del cittadino ad una buona amministrazione (Costituzione Europea) e con la garanzia del rispetto dei principi fondamentali.

Il principio di separazione *non netta* ma *funzionale* tra politica e amministrazione, unitamente alla consapevolezza di una differenziazione nell'applicazione dei principi fondamentali, inserite nel quadro costituzionale, costituiscono scelte ordinamentali sulla base delle quali occorre verificare quali e quante siano state le modificazioni nel quadro di riferimento della distribuzione dei compiti, degli obblighi e delle responsabilità, in un contesto sempre meno compatto ed uniforme.

Le responsabilità all'interno della pubblica amministrazione sono distribuite fondamentalmente secondo tre ordini di regole che si possono identificare in altrettanti principi o moduli organizzatori.

Il primo è il principio di gerarchia che costituisce un modello di organizzazione caratterizzato dall'unità e dalla uniformità di un modello monista del pubblico potere in cui la pubblica amministrazione è strutturalmente parte del potere esecutivo.

E' realizzata attraverso l'esercizio del potere di ordine in un contesto di responsabilità unica dell'organo di vertice. Il modello gerarchico rimane anche nel contesto amministrativo modificato in termini di amministrazione di risultato, nel rapporto che si instaura tra il dirigente di uffici dirigenziali generali e i dirigenti e i responsabili del procedimento della struttura di cui è responsabile.

Il principio di direzione è un modello di organizzazione che si riferisce ad uno Stato contraddistinto da un potere pubblico policentrico e da amministrazioni ed organi disaggregati in cui la pubblica amministrazione è strutturalmente parte del potere esecutivo e la sua azione è funzionalmente indirizzata alla esecuzione dei comandi del governo e della legge.

E' caratterizzata da una pluralità di poteri pubblici e da una distribuzione della competenza basata sulla distinzione e su criteri qualitativi la cui attività si distingue in atti discrezionali e atti vincolati, atti definitivi e non, in atti definitivi adottati dai dirigenti e atti che restano riservati al ministro, sulla base di un nuovo assetto organizzativo definito dal D.P.R. n.748/1972.

In tale contesto normativo il potere di avocazione, di revoca, di annullamento, la cui titolarità spetta al ministro, assume il valore e la connotazione di una clausola di chiusura del sistema e la natura di un potere *extra ordinem*.

Nella modifica della norma di riferimento ad opera, prima, del dlgs.n.29/93 e, da ultimo, dal d.lgs.n.150/09, in un contesto caratterizzato dal principio di autonomia, il potere di avocazione e revoca del ministro nei confronti degli atti del dirigente, viene eliminato sostituito, in caso di inerzia accertata previa contestazione, dal potere di nomina di un commissario ad acta, anche se viene conservato al ministro il potere di annullamento per motivi di legittimità.

Il modello organizzativo di direzione consente di configurare compiti propri degli uffici e quindi dei dirigenti che, seppure cedevoli rispetto ai poteri superiori, tuttavia costituiscono il primo momento di avvicinamento della responsabilità formale a quella sostanziale e, di conseguenza, configura una nuova responsabilità riferita ai risultati raggiunti.

Si comincia così a delineare il problema del rapporto tra vertice politico e dirigenza anche se al momento però non ha alcuno sviluppo né applicazione pratica in quanto inserito in un contesto non adeguatamente modificato, occasione mancata, di attuazione dell'art.97 della Costituzione in termini di attribuzioni, di competenza e di responsabilità, considerato il contenuto innovativo del D.P.R.n.748/72.

Il principio di autonomia inteso come modulo organizzatorio si riferisce ad un potere pubblico policentrico e pluralista in cui coesistono esigenze di armonizzazione, di bilanciamento e di controllo reciproco che conformano la struttura di fondo.

E' caratterizzato da un criterio di distribuzione delle responsabilità basato sulla *esclusività della competenza*, sulla *differenziazione dei criteri e dei parametri di esercizio delle attribuzioni* e si realizza attraverso la competenza esercitata sulla base della contestuale attivazione di meccanismi di *coordinamento* e di *collaborazione* che consentono di mantenere l'unitarietà del sistema.

Il principio di autonomia, come modalità di organizzazione dei pubblici poteri, consente di ricomprendere tutte le amministrazioni, pur riconoscendone e conservando, contestualmente, le differenze e, di applicare in modo correlativamente differenziato, le regole ed i principi generali.

L'autonomia però acquista valore e funzione di criterio regolatore generale dei rapporti tra politica e amministrazione con il d.lgs.n.29/93, in attuazione della delega contenuta nella l.n.421/1992, che prevede la modifica della disciplina del rapporto di lavoro del personale e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene all'organizzazione la modifica è stata completata successivamente dalle leggi n.537/93 e n.59/97 e realizzata effettivamente con il d.lgs. n.300 e il d.lgs.n.303 del 1999, mentre era già avvenuta nell'organizzazione del SSN e per le Unità Sanitarie Locali ad opera del d.lgs.n.229/99 e, per gli enti locali, già a far data dalla legge n.142/ 1990.

La legge di delega che da l'avvio ad importanti riforme quali quella sanitaria, quella previdenziale, quella della finanza locale oltre a quella del rapporto di lavoro con le pubbliche

amministrazioni e dell'organizzazione, introduce il principio della separazione tra politica e amministrazione sul presupposto di una profonda diffidenza nei confronti della classe politica e sulla convinzione che i principi di efficacia e di efficienza possano trovare attuazione solo previa definizione di aree funzionali riservate.

L'assetto ordinamentale definito dal d.lgs.n.29/93 così come modificato ed integrato dai d.lgs.nn.470 e 546 del 1993, dalla contrattazione collettiva e, come ridefinito con i d.lgs.nn.80/98 e 387/98 ed infine dal d.lgs.n.165/01, costituisce il punto di arrivo delle tendenze di riforma di un decennio e, allo stesso tempo, il punto di partenza per ulteriori sviluppi e consolidamenti del quadro di riferimento generale.

La consapevolezza di una nuova idea di Amministrazione trasformata da amministrazione di funzione ad amministrazione di servizio in cui, corollari necessari sono la semplificazione, la qualità della regolazione e il suo valore economico, la considerazione delle attese del destinatario utente, cittadino e non più suddito, impone la necessità di operare una ulteriore riforma dello strumento amministrazione.

Si pone quindi una particolare attenzione al tema dell'ammodernamento e razionalizzazione dell'amministrazione finalizzati a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi pubblici, la trasparenza amministrativa attraverso adeguati strumenti di valutazione, di controllo e di valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici.

Diviene necessario quindi intervenire con una ulteriore riforma del rapporto di lavoro e con l'affermazione del principio di responsabilità strettamente connesso agli obblighi e alle funzioni dei diversi operatori all'interno della p.a. ed al modo del loro svolgimento, che tenga conto anche dei principi e delle regole già contenute nella l.n.241/90 e successive modificazioni.

In questa direzione si muove la disciplina normativa introdotta dagli *artt.2-7 della legge 4 marzo 2009 , n.15* che conferisce al Governo la delega in materia di *riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, e di azione collettiva nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.*

Le norme contengono principi e criteri in materia *di contrattazione collettiva integrativa e funzionalità delle p.a.*; principi e criteri *in materia di valutazione delle strutture e del personale delle p.a. e di azione collettiva*, le disposizioni sul *principio di trasparenza nelle p.a.*; i principi e i criteri finalizzati a *favorire il merito e la premialità*; i principi e i criteri *in materia di dirigenza pubblica*; i principi e criteri in materia di *sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici.*

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150, in attuazione degli artt.2-7 della legge 4 marzo 2009,n.15, a sua volta contiene una riforma organica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.2 comma 2 del d.lgs.n.165/2001 ed introduce, in forma di sistema, il ciclo di gestione della performance per la misurazione e valutazione della produttività del lavoro e dell'efficienza dei singoli – dirigente e dipendente- e delle organizzazioni, in termini di “*misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale*”.

Il provvedimento normativo si compone di *IV Titoli* di cui il *I* dedicato ai *Principi generali* precisa quali sono l'Oggetto e le Finalità del decreto tra cui “*una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art.2 comma 2 del dlgs.n.165/01.*”

Intervenendo in materia di *contrattazione collettiva integrativa e funzionalità delle p.a (Titolo IV)*.; in materia di *valutazione delle strutture e del personale delle p.a, promozione delle pari opportunità, e di trasparenza nelle p.a., anche in relazione alla Performance (Titolo II)*; di *valorizzazione del merito e di premialità – (Titolo III)*.; in materia di *dirigenza pubblica, di ordinamento del lavoro alle dipendenze della p.a., di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici (Titolo IV)* intende, in primo luogo, assicurare una migliore organizzazione del lavoro definendo e distinguendo gli ambiti riservati alla legge, quelli affidati alla contrattazione collettiva e quelli di competenza della dirigenza.

In secondo luogo si propone di “*rafforzare il 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*” nel processo di ridefinizione dell'ambito di applicazione delle norme in materia di indirizzo politico-amministrativo anche relativamente al conferimento degli incarichi dirigenziali, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo.

### **3- POLITICA E GESTIONE**

La legge di delegazione ed il decreto attuativo introducendo il sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e con le nuove norme in tema di rapporto di lavoro, modificano significativamente i termini del rapporto tra organo di indirizzo politico e quello di gestione come già disegnato nel d.lgs.n.165/01 ed incide profondamente anche sui compiti e sulle responsabilità della dirigenza con la consapevolezza dell'importanza della funzione a questa assegnata, sia in termini di gestione che di controllo.

E' in questo quadro normativo, così ridefinito dal legislatore, che occorre ricostruire in termini di compiti, funzioni e responsabilità la dirigenza ed il ruolo centrale assunto nel rapporto con l' organo di indirizzo politico.

Il raccordo tra indirizzo politico-amministrativo e soggetti preposti alla gestione avviene, secondo il quadro normativo vigente, in due tempi.

Il primo è costituito dal momento in cui l'organo di governo assume le direttive per poi assegnarle, in termini di oggetto ed obiettivi da conseguire, al dirigente con il decreto con cui gli conferisce l'incarico.

Il secondo è la verifica del raggiungimento degli obiettivi al cui esito negativo le norme collegano determinati effetti, sia sul piano delle sanzioni pecuniarie, che di funzione, oltre a quelle eventuali di carattere disciplinare, mentre se l'esito è positivo gli effetti possono essere premiali.

Il principio di *separazione tra compiti di direzione politica e compiti di direzione amministrativa* si realizza sulla base della formula generale contenuta nell'art.3 del d.lgs.n.29/93 e della specificazione, contenuta nelle disposizioni del capo II della legge agli art.14 e ss., per mezzo della previsione di *due blocchi di compiti* attribuiti, quelli di indirizzo e controllo, agli organi politici e, quelli di amministrazione attiva e di gestione, agli organi di governo e ai dirigenti.

Nella separazione tra indirizzo politico amministrativo e attività gestionale il legislatore ha affidato all'organo politico le decisioni in materia di atti normativi e, soprattutto, la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione.

Le *funzioni di indirizzo politico amministrativo* attribuite agli organi di governo si esercitano, in via generale, attraverso la predisposizione di obiettivi e programmi, di priorità e di direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, di individuazione e ripartizione delle risorse, oltre all'esercizio del potere di organizzazione negli spazi lasciati liberi dalle previsioni normative e regolamentari e dalle determinazioni assunte dai dirigenti con i poteri del privato datore di lavoro.

*I compiti di indirizzo*, secondo le previsioni dell'art.14 del d.lgs.n.165/01, si svolgono per il profilo *contenutistico*, mediante la *definizione di obiettivi, di programmi e di priorità*, anche sulla base delle proposte dei dirigenti, per *il profilo funzionale* attraverso direttive generali e, per quello *strumentale*, mediante l'assegnazione delle risorse finanziarie ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni.

L'esercizio del potere di indirizzo è caratterizzato da un ampio margine di libertà nella scelta degli obiettivi, delle finalità e delle priorità e gli atti in cui si esprime sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti (art.3 della l.n.20/1994).

Esso è tipizzato e procedimentalizzato per quanto attiene alla pianificazione generale e alla ripartizione delle risorse.

Per l'amministrazione dello Stato, spetta alla direttiva annuale del ministro infatti emanare ogni anno, entro dieci giorni dall'approvazione del bilancio, direttive generali con cui stabilire i programmi e assegnare le risorse ai dirigenti così come peraltro ridefinito dall'art.8 del d.lgs.n.286/99.

Con la riforma apportata alla struttura del bilancio ad opera del d.lgs.n.279/97 e con la previsione di centri di costo, centri di responsabilità, nonché con l'articolazione (del bilancio) secondo funzioni obbiettivo, unità previsionali di base e l'introduzione, accanto alla contabilità finanziaria, della contabilità economica, è stato ridotto considerevolmente lo spazio riservato alla funzione di indirizzo. L'attribuzione delle risorse, anziché da parte dell'organo politico, avviene direttamente ad opera della norma primaria, di conseguenza lo spazio della direttiva ministeriale si è ridotto e va riferito, più alla qualità dell'uso delle risorse, che non alla loro assegnazione.

Più ampio è l'ambito degli obbiettivi delle priorità e dei programmi contenuti nel *Piano della performance* disciplinato dall'art.10 del dlgs.n.150/2009 in cui, l'Organo di indirizzo politico amministrativo, oltre a ridefinire periodicamente il contenuto delle prestazioni richieste alla dirigenza,emana direttive che contengono indirizzi strategici definiti in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, strumentali alla cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito e dell'integrità, e ..”*definisce, con riferimento agli obbiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione.*”

*I compiti di controllo* consistono nella *verifica dei risultati* della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Compiti questi che l'organo di indirizzo politico amministrativo di ogni amministrazione, come previsto dall'art.15 del d.lgs.n.150/09, nel promuovere la cultura della responsabilità e per il miglioramento della performance , svolge adottando gli indirizzi strategici, definendo, con i vertici della amministrazione, il Piano della Performance e la Relazione su questa, verificando il conseguimento effettivo degli obbiettivi strategici ed, infine, definendo il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

In sostanza la funzione di controllo, oltre a quella prevista dai decreti legislativi n.286/99 e n.303/99, è affidata al sistema di “Misurazione,Valutazione e Trasparenza della Performance” come disciplinato dal d.lgs.n.150/09.

Le norme introdotte dal decreto si muovono nella direzione di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza.

Sono finalizzate al conseguimento di una migliore organizzazione del lavoro e del progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, anche utilizzando criteri di gestione e di valutazione del settore privato per realizzare adeguati livelli di produttività. Sono finalizzate altresì a favorire il riconoscimento di meriti e demeriti nell'ambito dell'amministrazione pubblica e garantire la trasparenza intesa come accessibilità totale di tutti i dati relativi all'organizzazione, agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse collegate alle attività istituzionali oltre che ai risultati della valutazione per favorire il controllo nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento. Con questo intento il legislatore delegato è intervenuto su due distinti ambiti quali appunto quello della "MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE" e quello delle "NUOVE NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" ridefinendo funzioni, compiti e responsabilità degli organi politici e di quelli burocratici in modo da disegnare normativamente il sistema della GOVERNANCE delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto perciò segue due distinti percorsi attraverso i quali adegua, modificando l'ordinamento del lavoro, precisando e ridefinendo temi quali le funzioni dirigenziali, le responsabilità ed i compiti dell'organo politico e di quello burocratico, il sistema alle nuove funzioni legate alla gestione del processo di MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE

#### **4- MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE**

Il d.lgs.n.150/09 al titolo II -artt.2-11, intitolato *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, introduce e disciplina il *Ciclo di gestione della Performance* inteso come processo di misurazione e valutazione volto al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche ed alla crescita delle competenze professionali attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione di premi per i risultati conseguiti, sia dai singoli che dalle unità organizzative.

Spetta alle stesse pubbliche amministrazioni ed, al loro interno, agli organi politici e di gestione secondo le differenti funzioni ad essi assegnate, adottare idonei strumenti per misurare, valutare e premiare la performance individuale ed organizzativa in ragione del soddisfacimento dell'interesse dei destinatari dei servizi e degli interventi.

Il sistema (art.7) è attuato dalle amministrazioni, che annualmente, adottano con apposito documento il Sistema di *Misurazione, valutazione della Performance* ed è svolto: a) dagli *Organismi indipendenti di valutazione della Performance* a cui spetta la misurazione e valutazione delle Performance di ogni struttura amministrativa nel suo complesso e la proposta di valutazione

annuale dei dirigenti di vertice; essi sostituiscono i servizi di controllo interno e svolgono in piena autonomia tutte le attività di verifica e di controllo strategico di cui riferiscono direttamente all'organo di indirizzo politico amministrativo; b) dalla “ *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche -CIVIT*”(art.13) che ha il compito di indirizzare, coordinare, sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione; di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione ; di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta; c) dall'organo di indirizzo politico amministrativo di ogni amministrazione; d) dai dirigenti di ciascuna amministrazione come previsto dagli artt.16 e 17 del dlgs.n.165 come modificati dagli artt.38 e 39 del decreto n.150.

Il ciclo di gestione della performance è articolato in fasi. Nella prima si definiscono e si assegnano “*gli obiettivi che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato e i rispettivi indicatori*” collegando gli obiettivi con l'allocazione delle risorse. Gli obiettivi debbono essere rilevanti, pertinenti rispetto alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione, riferibili ad un arco temporale determinato, commisurati a valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale ed internazionale.

La fase della previsione del monitoraggio in corso di esercizio e di eventuali correttivi; misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale con l'utilizzo di sistemi premiali secondo criteri di valorizzazione del merito ed infine la fase della rendicontazione agli organi di indirizzo politico amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Questa funzione è affidata all'*organo di indirizzo politico amministrativo* che, ai sensi dell'art.15, ha il compito di promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito e dell'integrità ed emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, che definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione.

Entro il 31 gennaio adotta il *piano della performance*, un documento programmatico triennale in coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua e contiene gli indirizzi strategici ed operativi senza che tra i due documenti, il piano e i documenti di bilancio, ci sia sovrapposizione, bensì coordinamento, (come affermato dalla *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche CIVIT – delibera n.112/2010*).

Il piano definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione in relazione agli obiettivi finali ed intermedi collegati alle risorse e contiene altresì gli obiettivi assegnati alla dirigenza con i relativi indicatori.

L'art.10 del decreto prevede che entro il 30 giugno l'Organo politico adotti la "*Relazione sulla Performance*" in cui vengono evidenziati a consuntivo dell'anno trascorso "i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse con rilevazione di eventuali scostamenti e il bilancio di genere realizzato."

La norma precisa poi come occorra evidenziare gli eventuali scostamenti intervenuti per poi inviare alla Commissione - CIVIT i due documenti come pure che, per le amministrazioni dello Stato, il Piano debba contenere la direttiva annuale del Ministro prevista dall'art.14 del dlgs.n.165.

L'ultimo comma sottolinea come la mancata adozione del piano comporti, a carico dei due soggetti titolari del compito di adottarlo, particolari conseguenze quali l'impossibilità per la dirigenza che, per inerzia od omissione, abbia concorso alla mancata adozione del piano, di percepire la retribuzione di risultato e, per le amministrazioni, il divieto di assunzione o di conferire incarichi di consulenza e collaborazione, definendo contestualmente compiti, responsabilità e sanzioni dei soggetti tenuti, secondo previsione normativa, all'adempimento del compito previsto.

Ulteriori fasi del ciclo della Performance sono costituite dal monitoraggio, in corso di esercizio, effettuato dall'Organo politico con il supporto della dirigenza e l'attivazione di eventuali correttivi utilizzando le risultanze del controllo di gestione, dalla misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale (art.6)

Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance sono infatti quello organizzativo e quello individuale.

Il primo ( art.8) ha ad oggetto l'attuazione di piani e programmi, la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti dagli standard qualitativi quantitativi definito dal livello previsto di assorbimento delle risorse; la rilevazione del grado di gradimento e di soddisfazione dei destinatari dei servizi ecc...

La misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, alla capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi ecc...

Le amministrazioni promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa ed individuale anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche e, valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attribuendo loro, selettivamente, incentivi sia economici che di carriera con il divieto di distribuzione, in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi, di incentivi e premi collegati

alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati.( artt.17-28 e 31).

Il decreto n.150/2009 intende assicurare elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, incentivando la qualità delle prestazioni anche con il riconoscimento dei meriti e dei demeriti e con la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali con il conseguente, necessario, rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e delle responsabilità della dirigenza ( art.1c.2 dlgs.n.150).

Le modifiche apportate dalle norme in oggetto alla disciplina della dirigenza, come espressamente detto nell'art.37 del decreto n.150, sono funzionali alla migliore organizzazione del lavoro, al progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate, valutate anche con criteri privatistici. Inoltre la nuova disciplina intende rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, regolando i rapporti di vertice tra politica e gestione in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico nell'amministrazione.

## 5 TRASPARENZA

Funzionale al sistema, così ridefinito, è la *Trasparenza* intesa come accessibilità totale realizzabile, dice la norma ( articolo 11 del decreto n.150/2009), anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni, di ogni informazione concernente tutti gli aspetti dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, al fine di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento.

La trasparenza, dice l'art.11, costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art.117 c.2 lett.m) della Costituzione.

Le amministrazioni debbono adottare ogni anno, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti, un programma triennale per la Trasparenza e l'integrità da aggiornare annualmente in cui indicano le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo dell'integrità, anche seguendo le linee guida adottate dalla CIVIT,. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance ed, in attuazione del principio di trasparenza ed integrità, ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla performance, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza ed ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito denominato "Trasparenza, valutazione e merito" : a) il programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il

suo stato di attuazione; il piano e la relazione di cui all'art.10;l'ammontare complessivo dei premi della Performance stanziati ed effettivamente distribuiti;i nominativi dei componenti degli OIV e del responsabile della funzione di misurazione; i curricula dei dirigenti, dei titolari di posizioni organizzative, di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico, dei loro stipendi con la precisazione, per quelli dei dirigenti e per le componenti variabili della loro retribuzione, di quelle legate alla valutazione di risultato.

La norma,c.9, prevede infine, che nel caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione, è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.

## **6- LA DIRIGENZA**

Già dagli artt.4 e16 per i dirigenti di uffici dirigenziali generali e dall'art.17 del dlgs.n.165/01 per i dirigenti, sono affidati *compiti di amministrazione attiva* e di gestione, *compiti di proposta, di attuazione, di organizzazione* e di controllo.

La titolarità di tali compiti comporta necessariamente la titolarità di poteri strumentali sulle *risorse finanziarie, umane ed organizzative*.

L'ambito delle *funzioni dirigenziali* è definito dalle norme con una formula ampia articolata su due plessi: l'attività amministrativa, comprensiva dell'adozione di tutti gli atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli discrezionali e definitivi e l'attività di gestione, comprensiva di tutti i poteri relativi alle risorse. Ai dirigenti, dunque, spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, la titolarità di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo.

Queste attività debbono essere esercitate dal dirigente secondo regole definite dall'ordinamento giuridico, compresi i canoni di imparzialità e buon andamento, i principi del procedimento amministrativo, i criteri e i parametri stabiliti dalle leggi.

Inoltre l'ambito delle funzioni è conformato dall'esterno, ex ante, dall'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo e, ex post, dalla verifica dei risultati.

Gli atti di esercizio delle funzioni dirigenziali sono soggetti al controllo di regolarità dell'ufficio di bilancio e, complessivamente, al controllo e alla verifica dei risultati raggiunti affidato a strutture specializzate ed al complesso sistema di valutazione della Performance, in cui il dirigente è valutato e valutatore, articolato in diverse specie.

L'ampiezza dell'ambito delle funzioni dirigenziali nonché la loro titolarità sono garantite da norme di salvaguardia e di chiusura del sistema quali l'art.4 comma 3 del d.lgs. n. 165/01che

prescrive come, qualora si voglia derogare all'assetto delle attribuzioni delle funzioni dei dirigenti lo si possa fare soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

In questo contesto si inseriscono gli artt.37 e 38 del d.lgs.n.150/09 che, modificando ed integrando, rispettivamente l'art. 16 e l'art.17 del d.lgs.n.165/01, attribuiscono ulteriori importanti funzioni ai dirigenti definendo, di conseguenza, lo spazio operativo ad essi riservato in funzione di un più definito confine con le funzioni di indirizzo politico ed una maggiore autonomia in termini di decisione.

Le modifiche prevedono infatti che sia i dirigenti di uffici dirigenziali generali che i dirigenti concorrano alla individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine di elaborare il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale.

Per quel che riguarda i dirigenti di uffici dirigenziali generali inoltre, la norma prevede che concorrano alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e che ne controllino il rispetto da parte del personale, che effettuino la valutazione del personale assegnato ai propri uffici nel rispetto del principio del merito ai fini della progressione economica e tra le aree, oltre alla corresponsione di indennità e premi incentivanti.

Le disposizioni che riguardano la dirigenza contenute nel decreto legislativo n.150/09, dunque, costituiscono norme volte al consolidamento dei poteri e delle garanzie dei dirigenti, coerenti con la proposizione contenuta nella legge di delega, che espressamente prevede il *“rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza”* (come anche ribadito dall'art.37 del dlgs.n.150/09.)

L'art.32 del decreto n.150, in tema di lavoro pubblico, individua uno spazio di *“autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane”* definendo la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge e, sulla base di questa, agli atti organizzativi di macro organizzazione, e quelle di micro organizzazione affidate all'autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane, collocate tra quelle e la contrattazione collettiva.

L'art.34 del dlgs.n.150 di modifica dell'art.5 del dlgs.n.165 affida in via esclusiva agli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro *“fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista...”* ed inoltre precisa che, in particolare, rientrano nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione di risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.”

L'art.35 del dlgs.n.150, sempre nella direzione di definire e rafforzare le funzioni dirigenziali, la figura e la funzione della dirigenza, contiene interessanti previsioni intese a favorire l'apporto collaborativo dei dipendenti nel processo di definizione delle decisioni degli organi politici concernenti la determinazione degli indirizzi dell'azione amministrativa e di quelli inerenti la valutazione sulla loro attuazione.

La norma (art.5 c.1) infatti prevede che gli obiettivi per la *performance* vengano programmati su base triennale dall'organo di indirizzo politico amministrativo prima dell'inizio del rispettivo esercizio e definiti, "*sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.*"

Ancora l'art.35 del dlgs.n.150 opportunamente prevede che i dirigenti partecipano con le loro proposte alla elaborazione ed all'aggiornamento del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale individuando, altresì, i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture a cui sono preposti.

Per realizzare le finalità espresse con le modifiche enunciate nell'art.37 del dlgs.n.150/2009, gli artt.38 e 39, nell'ambito della definizione delle funzioni dei dirigenti degli uffici generali e dei dirigenti modificano rispettivamente gli artt.16 e 17 del dlgs.n.165/01.

L'art.16 prevede che i dirigenti generali "*propongono le risorse ed i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'art.6 c.4*".

Essi, oltre a svolgere le funzioni di programmazione, di direttiva, di organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale attribuendo incarichi e responsabilità relative a progetti e programmi di attuazione delle direttive generali adottate dal ministro, definiscono gli obiettivi che i dirigenti debbono perseguire e attribuiscono loro le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali. Sul piano delle funzioni di organizzazione adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e svolgono attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro.

Adottano atti e provvedimenti amministrativi, esercitano poteri di spesa e di acquisizione delle entrate, dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri di sostituzione in caso di inerzia e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'art.21 come conseguenza di responsabilità per mancato raggiungimento degli obiettivi, per l'inosservanza delle direttive, per la violazione del dovere di vigilanza, per responsabilità disciplinare accertate attraverso le risultanze del sistema di valutazione.

Infine, sempre secondo il rinnovato art.16 c.1 lettera l-bis), i dirigenti generali concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti, previsione questa con cui si intende attribuire alla funzione dirigenziale la finalità di garantire "la legalità e lo sviluppo della cultura della integrità nelle amministrazioni come richiamata dall'art 11,c.2 lettera b), del decreto.

L'art.39 modifica l'art.17 del dlgs.n.165/01e prevede che i dirigenti nell'ambito di quanto stabilito dall'art.4, oltre ad esercitare le funzioni loro proprie,(- art.17 c.1, lettera d-bis-), *"concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine della elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'art.6 c.4"*; e che (ai sensi della lettera e-bis.) *"effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione della indennità e premi incentivali"*.

Naturalmente, aldilà di quanto modificato dal decreto, alla dirigenza spettano le funzioni relative alla formulazione di proposte e pareri ai dirigenti generali oltre a curare l'attuazione dei progetti e delle gestioni loro assegnate adottando atti e provvedimenti ed esercitando i poteri di spesa e di acquisto delle entrate loro assegnati .

Essi inoltre dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri di sostituzione in caso di inerzia, ed effettuano, come prevede la nuova disposizione normativa *"la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione della indennità e premi incentivali"*.

Funzione questa ultima che colloca il dirigente non solo al centro del sistema di gestione, ma proprio per questo anche al centro del sistema di valutazione ove svolge il duplice ruolo di valutato e valutatore.

Sul piano dell'inquadramento sistematico , secondo quanto affermato da CIVIT ( delibera n.123/2010) in risposta al quesito relativo alla corretta modalità di individuazione dei dirigenti di vertice in relazione ai quali gli Organismi Indipendenti di Valutazione –OIV devono proporre, all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale, la Commissione afferma che la valutazione individuale deve essere effettuata dal soggetto che ha assegnato gli obiettivi al valutando perché é quello meglio in grado di considerare i risultati conseguiti nell'ambito del contesto nel quale quest'ultimo ha operato.

In conclusione la Commissione precisa che, nel doveroso rispetto dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni ed ai fini della questione sottopostale,devono essere considerati

“*dirigenti di vertice*”, i soggetti ai quali l’organo di indirizzo- politico amministrativo assegna gli obiettivi e nei confronti dei quali , di conseguenza, deve effettuare la relativa valutazione in ordine al perseguimento degli obiettivi medesimi.

Il sistema normativo così come formatosi, prevede ed attua una modalità di distribuzione dei compiti alla dirigenza e agli organi di indirizzo politico- amministrativo basata sulla distinzione delle funzioni in ragione dell’attività da svolgere e, si costituiscono perciò due aree di competenza esclusive e riservate, una in capo agli organi di governo ed una in capo alla dirigenza amministrativa, caratterizzate dalla loro *infungibilità* rafforzata altresì dalla abrogazione del potere di avocazione del ministro, eccetto che per il potere di sostituzione da esercitarsi, quest’ultimo, per mezzo della nomina di un commissario ad acta in caso di inerzia o inadempimento(art.14 c.3).

La dirigenza quindi risulta titolare *in via esclusiva* di poteri autonomi distinti da quelli dell’organo di indirizzo politico amministrativo e, allo stesso tempo, a questi collegati attraverso una strumentazione costituita: *dagli incarichi di funzioni dirigenziali, dall’attribuzione di quote di bilancio, dagli atti di indirizzo, dalle direttive, dai controlli sull’osservanza delle direttive e sul raggiungimento dei risultati* e, la pienezza di tali compiti è garantita dalla previsione contenuta nell’art.4 c.3 del decreto che espressamente prevede come le eventuali deroghe a tale assetto possano essere previste solo dalla legge.

Alla pienezza dei poteri della dirigenza fa da contrappeso la generalizzata previsione di incarichi a tempo determinato che comportano una maggiore limitazione dell’autonomia della dirigenza dal punto di vista strutturale rispetto alla quasi inamovibilità del regime previgente e, allo stesso tempo, un rafforzamento dal punto di vista funzionale da cui deriva l’assoluta impossibilità, per gli organi politici, di sostituirsi ai dirigenti e, per questi ultimi invece, più disponibile la collocazione in uffici diversi, grazie e per effetto del principio di rotazione e di temporaneità degli incarichi.

Inoltre la prevista possibilità per l’amministrazione che non intenda confermare alla scadenza dell’incarico ricoperto un dirigente che ha avuto una valutazione positiva ed intenda invece spostarlo ad altro incarico, seppure adeguatamente motivando, costituisce una discrezionalità della pubblica amministrazione che “.....mina fortemente il principio di distinzione tra politica ed amministrazione” (Alberto Stancanelli: *La riforma della dirigenza pubblica nella proposta del ministro Brunetta: luci ed ombre.wwwnelmerito.com.*).

Il decreto delegato, per contro, in attuazione dei principi contenuti nella legge di delega sostiene la necessità di rafforzare la distinzione tra politica e amministrazione anche mediante la disciplina sulla trasparenza del conferimento degli incarichi dirigenziali, in primo luogo, estendendo all’accesso alla prima fascia dirigenziale il principio di concorsualità per la progressione di carriera.

Modificando, con l'art.40 del decreto n.150 l'art.19 del dlgs.n.165, prevede il ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale dei posti (art.6,comma 2,lett.g l.n.15/09), come pure la subordinazione del conferimento dell'incarico al compimento di un periodo di formazione non inferiore a sei mesi presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione Europea o di un organismo comunitario o internazionale (art.6,comma 2,lettera h; art.47 che modifica l'art.28.dlgs.n.165/01). –

#### **7-NUOVE NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

La figura del dirigente e la funzione centrale della dirigenza come caratterizzata, in ragione della autonomia e della infungibilità delle funzioni, deriva anche dall' intervento del legislatore nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro e nella identificazione degli ambiti riservati alla legge o alla dirigenza in merito all'organizzazione degli uffici.

Dalla legge n.15/2009 di delega e dal decreto legislativo n.150/2009 di attuazione si ricava un assetto normativo che riconduce alla fonte legislativa la disciplina di alcuni settori del rapporto di pubblico impiego contrattualizzato rispetto al previgente assetto normativo disegnato dalla riforma degli anni Novanta (art.32 dlgs.n.150/2009).

Il sistema è caratterizzato da una netta preminenza della fonte normativa sulla contrattazione collettiva e quindi dal recupero, da parte della legge, di un forte potere unilaterale nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico, come si evince dalla modifica del secondo periodo dell'art.2 comma 2 del dlgs.165/2001 operata dalla legge n.15/2009, che ora recita: *“Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”*.

La legge di delega infatti sottrae alla contrattazione collettiva ambiti più o meno estesi di disciplina per affidarli o alla legge, che si riappropria così di settori disciplinari precedentemente sottratti, o ai dirigenti in qualità di soggetti che esercitano i poteri del datore di lavoro pubblico (artt.3,c.6; 6,c.2, lett.a),cioè poteri organizzativo, direttivo, disciplinare che identificano ogni pubblica amministrazione come “privato datore di lavoro”.

Occorre però,come precisa la legge (art.3 c.1)“ *assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva*” per confermare la

potestà organizzativa gestionale di tipo “datoriale” dei dirigenti che funge da naturale e necessario snodo e raccordo fra l’area regolata dalle fonti normative e quella coperta dalla fonte contrattuale

Il primario obiettivo della delega è la “convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato” (art.2, c.1,lett.a) e le procedure di contrattazione debbono essere riordinate “*in coerenza con il settore privato*” sia pure nel rispetto delle specificità proprie del settore pubblico (art.3, c.2, lett.h)

Ai decreti delegati è affidato il compito di stabilire le norme imperative che dovranno sostituire automaticamente le norme dei contratti collettivi che vi si ponessero in contrasto.( artt.3 c.2 lett.d;7, c.1)

Alla contrattazione collettiva è comunque riservata la determinazione dei diritti e delle obbligazioni, direttamente pertinenti al rapporto di lavoro ( art.3,c.2 lett.a), nonché le materie relative alle relazioni sindacali.

La contrattazione collettiva è consentita, inoltre, esclusivamente nei limiti previsti dalle norme di legge, nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche.

L’art.2 del decreto n.165/01 come modificato dall’art.33 del decreto n.150/09 prevede che le disposizioni di legge contenute nel testo unico del pubblico impiego hanno carattere imperativo, cioè non possono essere derogate in alcun modo dalla contrattazione collettiva per cui, in caso di contrasto, la norma si sostituisce d’autorità alla disposizione contrattuale contrastante, nulla di diritto, per effetto del richiamo agli artt.1339 e 1419 comma 2.

Viene così operata la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge e quelle affidate, da questa, ad atti organizzativi relative alle determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro che debbono essere assunte, in via esclusiva, dagli organi preposti alla gestione ed affidati all’autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane, nel rispetto del principio di pari opportunità.

Per quanto poi attiene alla contrattazione integrativa , questa deve assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l’impegno e la qualità della performance, destinando una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale.

Il nuovo comma 3-quater dell’art.40 dlgs.n.165 prevede che la contrattazione collettiva nazionale, in sede di riparto delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva decentrata, sarà vincolata dalla “graduatoria della *performance* delle amministrazioni dovendo distribuire le risorse in modo da rispettare i diversi livelli di merito nei quali le singole amministrazioni sono state

classificate dalla Commissione per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT- di cui all'art.13 del decreto n.150/09.

Nell'intenzione del legislatore l'opera di rilegificazione dovrebbe dare effettività ad una serie di prerogative che, fin dalla prima privatizzazione sarebbero spettate e spettano alle pubbliche amministrazioni nella loro qualità di datori di lavoro.(Gaetano D'Auria, *Il giornale di diritto amministrativo* 5/2009.)

Il decreto legislativo in considerazione della complessità dei suoi contenuti quali, in particolare, quelli riguardanti il pubblico impiego che, inteso in termini di materia in quanto riferibile ad una pluralità di materie, potrebbe, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, porsi in concorrenza di competenza tra Stato e Autonomie, disciplina, all'art.16, i tempi e le modalità della sua applicazione relativamente agli enti territoriali e al Servizio Sanitario Regionale.

Il sistema normativo costituito dagli artt.16, 31 e 74 identifica due distinte categorie di norme applicabili, quelle recanti principi a cui gli enti devono adeguare i propri regolamenti e, norme di diretta immediata applicazione.

Gli articoli 16 c.3 e 31 c.4 indicano il 31 dicembre 2010 quale termine ultimo entro cui effettuare l'adeguamento, decorso il quale agli Enti inadempienti si applicheranno tutte le disposizioni contenute nei Titoli II e III del Decreto.

Costituiscono pertanto norme di immediata applicazione –art.11 c.1 e 3- cioè le disposizioni che disciplinano la trasparenza, qualificate dal legislatore come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art.117, comma 2, lettera m) della Costituzione, per cui “gli Enti debbono adottare ogni strumento per garantire l'accessibilità totale, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Gli enti inoltre sono tenuti a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della Performance.”(*L'applicazione del decreto legislativo N.150/2009 negli Enti Locali:le prime linee guida dell'Anci*).

## **8- RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE**

Il dirigente per effetto dell'assunzione dell'incarico dirigenziale assume le obbligazioni di mezzi e di risultato in esso contenute e il loro adempimento va commisurato agli obiettivi, agli indirizzi e alle direttive degli organi di governo a cui i dirigenti sono tenuti a rispondere.

Di conseguenza, la responsabilità dirigenziale, dal punto di vista strutturale, si configura come responsabilità interna all'amministrazione, non attivabile né rilevabile nei rapporti tra amministrazione e terzi, mentre dal punto di vista funzionale, costituisce la peculiare e specifica forma di collegamento fra indirizzo e gestione dove il primo è il parametro di competenze organizzative del dirigente come "comportamenti relativi allo sviluppo di risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate" da cui deriva che la responsabilità dirigenziale è sostanzialmente una responsabilità aggiuntiva rispetto alle altre ipotesi esistenti (L.Torchia: *La responsabilità dirigenziale, Padova 2000*).

La responsabilità del dirigente secondo l'art.21 del dlgs.n.165 come modificato dall'art.41 del d.lgs.n.150 è costituita oltre che dalla *responsabilità civile* in violazione del principio del *neminem laedere*, dalla *responsabilità amministrativa* derivante dalla violazione degli obblighi di servizio, dalla *responsabilità di risultato* intesa come mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

La responsabilità dirigenziale è quindi da intendersi come *responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione* intesa come violazione di una regola non fine a se stessa bensì in quanto da essa derivi un risultato negativo accertato e misurato con strumenti diversi dai canoni abituali.

Anche dalla inosservanza delle direttive imputabile al dirigente deriva una specifica responsabilità a cui si accompagna, previa contestazione, nel rispetto del principio del contraddittorio, a seconda della gravità dell'infrazione e sentito il Comitato dei Garanti previsto dall'art.22 del decreto, o l'impossibilità del rinnovo dello stesso incarico dirigenziale o la revoca dell'incarico e la collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli, o, nei casi ancora più gravi, il recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Sempre dall'inosservanza delle direttive è configurabile anche una responsabilità disciplinare, come prevista dal contratto collettivo e accertabile previa contestazione.

Una ipotesi di responsabilità dirigenziale particolarmente significativa del ruolo e della funzione del dirigente in qualità di datore di lavoro è costituita dalla "colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale assegnato ai propri uffici" degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione- CIVIT in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, di efficienza e trasparenza. All'accertamento della responsabilità, "previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali," segue, secondo quanto disciplinato dalla norma e sempre sentito il Comitato dei Garanti,

la decurtazione della retribuzione di risultato di una quota fino all'ottanta per cento in relazione alla gravità della violazione.

Quando la responsabilità del dirigente intesa come obbligazione di risultato deriva dal mancato raggiungimento degli obiettivi oggetto del decreto di conferimento dell'incarico, assume il valore di una responsabilità di tipo contrattuale peculiare per fatto proprio e fatto altrui in quanto comprensiva anche dell'intera attività dell'ufficio a cui è preposto.

In sintesi quindi l'art.41 del d.lgs.n.150 sostituendo l'art.21 del dlgs.n.165/01 prevede –che la responsabilità dirigenziale deriva da: **a)** il mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione previsto dallo stesso decreto in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle p.a.; **b)** l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente ; **c).** la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi

La responsabilità dirigenziale così disciplinata comporta, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare prevista dal contratto collettivo, **a)** l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, **b)** in relazione alla gravità dei casi , previa contestazione e nel rispetto del contraddittorio, la revoca dell'incarico e la collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'art.23, ovvero, **c)** il recesso dal rapporto di lavoro secondo quanto previsto dal contratto collettivo.

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, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'art.13 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha come conseguenza la decurtazione della retribuzione di risultato, sentito il Comitato dei Garanti, di una quota fino all'80%, in relazione alla gravità della violazione.

Quindi dalla normativa rinnovata si evince che, da un lato, alla dirigenza è attribuita piena autonomia quale datore di lavoro pubblico nella gestione delle risorse umane, nella individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento di compiti istituzionali e al raggiungimento degli obiettivi e, dall'altro, una correlata responsabilità per omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate, sulla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, sull'efficienza della struttura e perciò conseguente alla valutazione sulla capacità organizzativa e gestionale del dirigente.

L'intento della norma appare chiaro anche se forse il discorso potrebbe essere impostato in termini di responsabilità dirigenziale accertata dai sistemi valutativi e di controllo a prescindere dal fatto che questi siano legati o meno al corretto esercizio di poteri di vigilanza.

In questo senso si muove l'art.2 della legge n.241/90 nella modifica apportata dalla legge n.69/09 per la quale la mancata conclusione del procedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della dirigenza che forse non ha saputo adeguatamente misurare il tempo dell'azione della struttura a cui è preposta piuttosto che omettere di vigilare sulla efficienza.

Ed ancora l'art.50 del decreto n.150/2009, modificando l'art.33 del dlgs.n.165/01, prevede che anche la mancata individuazione delle eccedenze delle unità di personale da parte del dirigente responsabile possa essere valutata ai fini dell'accertamento di una responsabilità per danno erariale.

Ugualmente, dalla considerazione che il Piano della Performance è uno strumento di fondamentale importanza per la corretta attuazione del ciclo della *Performance*, anche secondo quanto affermato dalla CIVIT nella delibera n.112/2010, derivano importanti sanzioni previste dal decreto n.150/2009, sia per le amministrazioni che per i singoli come conseguenza della mancata adozione del Piano e per il suo mancato aggiornamento annuale. La norma prevede infatti, per le amministrazioni inadempienti, il divieto di assunzione ed il divieto di erogazione delle retribuzioni di risultato ai dirigenti che abbiano concorso alla mancata adozione per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti- (Delibera n.112/2010-“Struttura e modalità di redazione del Piano della *performance* (art.10 comma 1,lett.a) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150.)

La Corte dei Conti (sez.giurisd. Puglia,sentenza n.568 del 2010), ha riconosciuto una responsabilità amministrativa per danno erariale in capo al dirigente che abbia attribuito il trattamento accessorio non collegato ad una *performance* e che deve essere oggetto di specifica valutazione- art.45 TUIP, non previsto dalla contrattazione collettiva ma da una Delibera di Giunta Regionale.

Una ulteriore considerazione ,seppure appena accennata, meritano l'art.6, lettere c),d) ed e) e l'art.7 lettera i) che prevedono una forma di responsabilità del dirigente per omesso o inadeguato esercizio della potestà disciplinare. L'art.55sexies del dlgs.n.150 infatti prevede per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione proporzionale all'infrazione non sanzionata..

L'art.68 c.1 del decreto n.150/09 -- sostituisce integralmente l'art.55 del decreto n.165/01 con un nuovo articolo 55 intitolato “*Responsabilità, infrazioni e sanzioni,procedure conciliative*” e, al comma 1, espressamente afferma come “ *Le disposizioni del presente articolo e di quelle seguenti, fino all'art.55- octies costituiscono norme imperative, ai sensi ed agli effetti degli*

*artt.1339 e 1419, secondo comma del codice civile, e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'art.2.....”.*

Particolarmente interessante è la previsione, da parte del legislatore di una sorta di *dovere di “lealtà”* in capo o al dipendente o al dirigente della stessa amministrazione dell'incolpato o ad una diversa che, pur essendo a conoscenza di fatti o informazioni per ragioni di ufficio o di servizio rilevanti per il procedimento disciplinare in corso, rifiuti di collaborare con l'amministrazione precedente senza giustificato motivo.

La previsione normativa è abbastanza singolare in quanto, sostanzialmente, si propone l'intento di voler abbattere un regime di omertà che, si afferma da più parti, essere la conseguenza del regime pattizio della responsabilità disciplinare, costituito da una sorta di resistenza ad aprire un procedimento disciplinare in caso di accertata infrazione, anche se tale resistenza sembrerebbe porsi in contrasto con la stessa funzione dirigenziale di datore di lavoro. In realtà l'esercizio del potere disciplinare svolge una funzione di “autotutela” finalizzata solamente a garantire il diligente svolgimento della prestazione lavorativa del dipendente con effetto diretto anche sul risultato dell'attività dirigenziale.

Il potere disciplinare non è soltanto un modo per reagire ad un inadempimento, bensì, costituisce un mezzo di gestione del personale se si lascia al dirigente la scelta di esercitarlo oppure no, per cui, imporre l'obbligatorietà dell'azione disciplinare potrebbe incidere anche sulla responsabilità gestionale del dirigente in termini di risultato (Daniela Gasparri: *La responsabilità disciplinare nella pubblica amministrazione in trasformazione-Giuffrè 2001*).

Adottare una sanzione meno grave di quanto sarebbe possibile o non adottarla affatto, se accompagnato da un forte segnale di non tolleranza di certe condotte per il futuro, può essere un ottimo strumento di gestione (Roberto Romei: *La riforma del lavoro pubblico ovvero la doppia faccia della medaglia. -wwwnelmerito.com.*).

Ad ogni buon conto, secondo il legislatore del 2009, il rifiuto ingiustificato di collaborare o rendere dichiarazioni false o reticenti è considerato un illecito disciplinare sanzionabile da parte dell'amministrazione di appartenenza con la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni.