

**Corso di perfezionamento e specializzazione in:
LA QUALITA' DI LEGGI E REGOLAMENTI: PROBLEMI DI ISTRUTTORIA, DI FATTIBILITA', DI
IMPATTO E DI SEMPLIFICAZIONE"
Anno Accademico 2009/2010**

GLI INCARICHI DIRIGENZIALI E IL PRINCIPIO DI IMPARZIALITA'

E' d'obbligo chiedersi come mai dal 1993 si parla di semplificazione del linguaggio amministrativo e, nonostante due direttive del Dipartimento della funzione pubblica (Direttiva Frattini del 2002 e Direttiva Baccini del 2005), la prassi amministrativa non è mutata da tale data e il linguaggio era e resta incomprensibile e complesso. Sembra quasi che la pubblica amministrazione non riesca a cambiare, ad adeguarsi alle vere esigenze del Paese, tanto che il cittadino percepisce l'amministrazione come l'autorità che, in nome del pubblico interesse, impone un complesso di fastidiosi ed inutili adempimenti.

Nell'ordinamento italiano, la buona qualità della regolazione, ed in particolare dei regolamenti e degli atti amministrativi non trova tutela costituzionale attraverso specifiche disposizioni, ma solo nei principi di cui agli articoli 97, 98, 28, 54 e 3 della Costituzione.

Al fine di realizzare una pubblica amministrazione, che abbandoni l'ottica della autoreferenzialità a vantaggio di una cultura del servizio alla Nazione, è fondamentale il ruolo che può svolgere il pubblico funzionario.

In particolare, la pubblica amministrazione, attraverso un' adeguata prassi quotidiana, non solo deve rendere facilmente reperibile il documento amministrativo, ma anche garantire che questo sia comprensibile, quindi chiaro, semplice ed efficace dal punto di vista comunicativo.

Il regolamento e/o l'atto amministrativo incerto, equivoco, mal redatto rende possibili interpretazioni per così dire "addomesticate", che consentono soluzioni diverse in relazione al destinatario dell'atto e quindi in violazione del principio di imparzialità.

La non immediata comprensibilità del testo non rende possibile, inoltre, il controllo democratico dell'operato della pubblica amministrazione, alimenta il contenzioso e discrimina il destinatario dell'atto in relazione al grado di istruzione. *"Un'amministrazione che si esprime in modo oscuro non può avere un buon andamento, perché incontra anche al proprio interno difficoltà di comunicazione che la rendono inefficiente; non può essere imparziale, perché si fa capire solo dalle persone istruite"....." In secondo luogo, sussistono motivi economici. Se il cittadino non capisce i suoi obblighi, se non è in grado di compilare correttamente i moduli burocratici chiederà delucidazioni che gli impiegati gli dovranno fornire, commetterà errori che questi dovranno individuare e riparare, darà luogo a lunghi e costosi contenziosi legali. Il tempo che tutto ciò fa perdere ai dipendenti pubblici è tempo retribuito, e quindi è —non solo metaforicamente— denaro"¹.*

Sono eccezionali le sentenze della giurisprudenza di legittimità che hanno ritenuto illegittimi sotto il profilo "dell' eccesso di potere" atti amministrativi incerti, equivoci non trasparenti (bandi per pubblici concorsi e gare di appalto).

¹ Così Daniele Fortis in *"Il linguaggio amministrativo italiano"* in *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43, 2005 e pubblicato in Internet: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/Indice3.asp>

In tale contesto, per un effettivo cambiamento e' necessaria una classe dirigente costituzionalmente ispirata che, nel rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità, fa della buona redazione degli atti amministrativi una prassi quotidiana.

Negli ultimi anni, sono molteplici le difficoltà che i dirigenti hanno incontrato e costantemente incontrano nell'innovare l'organizzazione della pubblica amministrazione, ad es., tra i condizionamenti più evidenti nella gestione concreta, possiamo ricordare l'ingerenza della componente sindacale e la subordinazione agli organi politici.

Queste criticità hanno giocato, a mio avviso, un ruolo determinante.

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto (rapporto tra politica e amministrazione) al fine di migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione, il legislatore del 1992 (legge delega 421/1992), come è noto, ha distinto tra funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e funzioni di gestione amministrativa spettanti invece alla dirigenza; ha attribuito al potere politico la definizione degli obiettivi, dei programmi e la rispondenza dei risultati, mentre ha riservato al dirigente, dotato a tal fine di autonomia finanziaria e organizzativa, la direzione amministrativa, consentendogli anche di adottare atti con rilevanza esterna (che impegnano l'amministrazione verso l'esterno).

Resta, quindi, precluso al politico il potere di revoca, riforma, riserva, o avocazione a sé di provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti e in caso di inerzia, in tali ipotesi il politico è tenuto a nominare un commissario "ad acta" che emette gli atti amministrativi dovuti (art. 4 e 14, del D.Lgs. n. 165/2001).

Per le Regioni ed Enti Locali la distinzione tra indirizzo politico amministrativo e attività gestionale è stata recepita con l'art. 107 del D.Lgs n. 267/2000 .

Una separazione netta, dunque, almeno nelle intenzioni del legislatore ma, nella prassi amministrativa, non sempre rispettata .

Ad es. anche nell' Ateneo fiorentino sono molteplici gli atti amministrativi o di gestione del personale a firma congiunta del Direttore e Rettore, pur trattandosi, in alcuni casi, di atti da assumere con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro, quindi di esclusiva competenza del Dirigente preposto.²

La detta separazione è netta sul piano delle norme, ma si tratta di una distinzione effettiva, svincolata realmente dalla pressione politica?

La legge 15 luglio 2002, n. 145 introduce il c.d. spoils system, per cui gli incarichi dirigenziali cessano al mutare del potere politico. La dottrina ha criticato questo istituto ed ha rilevato che in questo Paese la politica ha sempre spadroneggiato e il sistema dello spoils system, che ha asservito la dirigenza pubblica alla politica, non ha creato dissensi dato che ogni maggioranza ha finito per fruire dei relativi benefici³. Del resto già lo stesso motto da cui deriva il termine spoils system: (to the victor go the spoils) "*ai vincitori va il bottino*" è di per se estremamente eloquente.

² Ad es Circolare n. 15 del 15.04.2010 - Chiusura delle strutture dell'Ateneo e orari di apertura della sede di Piazza S. Marco ; Circolare n. 14 del 29.03.2010 - Operazione trasparenza ; Circolare n. 6 del 12.03.2010 - Quesiti su incarichi di lavoro autonomo; Circolare n. 41 del 22.12.2009 "Orario di lavoro - Direttiva in materia di fruizione delle pause" ; Circolare n. 2/2009 -Conferimento incarichi retribuiti ai sensi art. 53 DLgs. 165/2001.

³ Così Giovanni Virga "*Breve storia di un trapianto con crisi finale di rigetto*"- Commento alla sent. Della Corte cost. n. 103 del 23 marzo 2007 in rivista LexItalia, n. 3/2007.

Ed ancora, l'efficienza e la capacità della dirigenza non può misurarsi sulla base della "fedeltà" o consonanza" con l'organo di governo, bensì sulla capacità di questo di programmare obiettivi definiti e su un efficace sistema di valutazione dei risultati.⁴

L'istituto dello *spoils system*, per i dirigenti non apicali, è in aperto contrasto con la nostra tradizione storica del ruolo del pubblico funzionario, e ne mina alla base la stessa funzione, perché, se i dirigenti politici hanno il potere assoluto di nomina e di revoca, è assurdo parlare di responsabilità autonome⁵.

Viene affermato ripetutamente, anche dalla classe politica, che è necessaria una migliore qualità delle pubbliche amministrazioni per garantire lo sviluppo e la competitività del Paese e che *"l'ammodernamento della P.A. passa anche sulle spalle dei dirigenti. Quindi la dirigenza deve essere più competente, più misurata sulle qualità dei servizi e delle prestazioni , non sulle tessere di partito"*⁶.

La fase in cui il dirigente è maggiormente esposto alla volontà degli organi politici è sicuramente quella relativa alla revoca o al conferimento degli incarichi dirigenziali, Non a caso la Corte Costituzionale ha affrontato la questione della legittimità di alcune norme statali e regionali che disponevano la cessazione dell'incarico al variare della maggioranza politica, dichiarandone l'incostituzionalità; in tale occasione ha enunciato importanti principi.⁷

⁴ Così Luigi Olivieri " *Revirement della consulta sullo spoil system: per la prima volta se ne rileva l'incostituzionalità. Quello che la sentenza non dice*"- Commento alla sent. Della Corte cost. n. 103 del 23 marzo 2007 in rivista LexItalia, n. 3/2007.

⁵ Così On. Avv. Giuseppe Bicocchi "Etica Pubblica e Senso delle Istituzioni" -Pubblicato in Internet.

⁶ Franco Bassanini - Note in margine al Convegno del 5 luglio 2005 a Roma " *La Dirigenza di vertice tra politica e amministrazione*"- "Pubblicato in Internet

⁷ In particolare nella sentenza n. 104 del 2007 la Suprema corte afferma:

1. gli articoli 97 e 98 della Costituzione sono " *corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione di governo - normalmente legate alla impostazione di una parte pubblica espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'amministrazione che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento*";
2. conseguentemente " *l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico...rispetti il principio del giusto procedimento*" e ciò in quanto " *la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica*". In altre parole " *il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio , ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento*";
3. così come la cessazione anticipata del rapporto, anche "la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato".

Nella sentenza n. 103 del 2007, la Corte Costituzionale dichiara:

1. il rapporto di ufficio del dirigente deve essere " *regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione. Ciò al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria attività - nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico - in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa*";
2. poiché " *il principio di continuità dell'azione amministrativa è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa*", ne consegue che " *la previsione di una anticipata cessazione ex lege del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa esplicarsi in conformità al modello di azione*" voluto dagli art. 97 e 98 della Costituzione;
3. pertanto , occorre che, con riferimento all'incarico svolto dal dirigente " *sia comunque garantita la presenza di un momento dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato ,l'amministrazione esterne le ragioni - connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa- per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la*

A parere della Corte Costituzionale, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa risultano compromessi in mancanza di ragionevoli requisiti di stabilità dell'incarico dirigenziale, la cui persistenza e durata non può dipendere dal mutamento della maggioranza politica. Il rispetto del principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa richiede tutele specifiche per il dirigente che assicurino l'indipendenza del suo agire per avere **"un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non una amministrazione di partiti"** (Corte Cost. sent. n. 104/2007). Vi è l'esigenza, dunque, che il conferimento o revoca dell'incarico dirigenziale si conformi ai principi del "giusto procedimento", al fine di assicurare un confronto dialettico tra dirigente e politico; è necessario, inoltre, che l'atto conclusivo del procedimento sia motivato e renda trasparente e verificabile la scelta effettuata.

Tali principi sono meritevoli di tutela anche in caso di incarichi conferiti ex art. 19, comma 5 bis del D.Lgs. 165/2001, a soggetti non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione conferente.

In particolare il Giudice delle leggi ritiene (Cort.Cost. sent. 161/2008):

1. *"la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie"*;
2. *pertanto, anche per i dirigenti esterni, "Il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che conferisce l'incarico deve essere.... connotato da specifiche garanzie , le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione"*.

Il legislatore del 2009 (D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), nel riformare la disciplina del pubblico impiego, è intervenuto anche al fine 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"* -art. 37 D.Lgs.150/2009-. Nella ricerca del punto di equilibrio tra la necessità di garantire l'attuazione dell'indirizzo politico e l'espletamento dell'attività di gestione, il legislatore, nel medesimo articolo, richiama gli orientamenti della Suprema corte con metodologia piuttosto inusuale (l'art. 37 del D.Lgs. infatti recita: *"nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia"*.)

In attuazione degli orientamenti della Corte Costituzionale, la riforma condiziona il regime degli incarichi a c.d. "giusto procedimento"; in particolare l'art. 19 del D.Lgs. 165/2001 novellato, oltre al raffronto tra la natura e caratteristiche degli obiettivi da realizzare e le attitudini e capacità del singolo, richiede di valorizzare :

- ✓ i risultati conseguiti e la valutazione riportata dal dirigente;
- ✓ le specifiche esperienze organizzative possedute, maturate anche all'estero.

Le nuove disposizioni introducono vincoli procedurali ai quali le amministrazioni devono attenersi, come:

possibilità di far valere il diritto di difesa , prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle proprie competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato". E ciò in quanto occorre, secondo la Corte, *"garantire .. scelte trasparenti e verificabili*, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa.

- la pubblicazione sul sito del numero, tipologia dei posti di funzione disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta per il conferimento dell'incarico;
- l'acquisizione delle disponibilità dei dirigenti interessati;
- l'espletamento di una procedura di tipo comparativo.

La tutela si estende anche al momento della conferma dell'incarico alla scadenza o in dipendenza di riorganizzazione dell'ente, infatti nel rispetto del principio di tendenziale continuità nell'espletamento degli incarichi dirigenziali, l'incarico può essere revocato anticipatamente solo in caso di 'inosservanza delle direttive impartite o per violazione del dovere di vigilanza sul personale assegnato, qualora quest'ultimo non abbia raggiunto gli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in materia di produttività del lavoro pubblico. (art. 19 comma 1 ter del D.Lgs. 165/2001). In tal caso, l'amministrazione è obbligata a contestare l'addebito al dirigente ma, nel contempo, anche a garantire l'effettività di un contraddittorio che consenta a quest'ultimo di esercitare il proprio diritto di difesa.

Qualora invece, al di fuori delle ipotesi di responsabilità, non si intenda confermare l'incarico alla scadenza o è in atto un processo di riorganizzazione dell'ente, l'amministrazione deve dare idonea e motivata comunicazione al dirigente interessato, con congruo preavviso, indicando i posti disponibili per il nuovo incarico.

Le nuove disposizioni si caratterizzano, dunque, per una maggiore trasparenza nella fase di conferimento o revoca dell'incarico dirigenziale e rendono meno difficile la tutela giurisdizionale: infatti è evidente che se il mancato rinnovo dell'incarico deve essere congruamente motivato ciò consente un penetrante sindacato del giudice sulle ragioni del mancato rinnovo. Con le nuove disposizioni pertanto, al contrario delle previsioni del D.Lgs. 80/1998, il rinnovo dell'incarico è la regola e il mancato rinnovo invece l'eccezione.

Non poteva non essere novellata anche la disciplina relativa agli incarichi conferiti agli estranei all'amministrazione.

In particolare, la nuova disciplina (art. 19, comma 6 del D.Lgs. 165/2001) richiede:

- o l'accertamento dell'inesistenza di professionalità analoghe nell'ente;
- o l'accertamento della elevatissima professionalità del destinatario dell'incarico;
- o la motivazione espressa del provvedimento di assegnazione.

Inoltre anche la percentuale degli incarichi conferibili è stata ridotta attraverso l'arrotondamento previsto dal comma 6 bis dell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001.

Per quanto attiene alle autonomie locali, viste le modifiche introdotte dalla disciplina degli incarichi, e' interesse dei sindaci, dei presidenti delle provincie poter contare su un'interpretazione abrogativa di tali disposizioni per continuare ad assumere dirigenti a contratto in base alla previgente disciplina (senza la riduzione relativa alla dotazione organica, senza l'indicazione della motivazione sulla scelta e la verificare dell'assenza di professionalità interne all'amministrazione conferente.)⁸ Ma nel comma 6 ter dell'art. 19 del D.Lgs. è prevista espressamente l'applicazione delle disposizioni contenute nel comma 6 e 6 bis del medesimo articolo anche alle Regioni, Province e Comuni.

Questa problematica, ed in generale l'applicazione della nuova disciplina alle Autonomie locali, si colloca all'interno di un dibattito più ampio che vede schierate due contrapposte tesi:

⁸ Così Luigi Olivieri "A chi interessa il caos interpretativo sull'applicazione della riforma Brunetta"- in rivista LexItalia, n. 4/2010.

- a) La prima sostiene che, in assenza di esplicito rinvio (presente nella riforma solo per gli incarichi esterni -Art. 19 comma 6-ter) le restanti norme dell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001, non si applichino alle Regioni ed Enti locali, in ossequio alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare, di tali enti che, tuttavia, sono tenuti comunque a recepire nei propri ordinamenti tali principi (Art. 27 D.Lgs. 165/2001). Pertanto le disposizioni di cui all'art. 110 TUEL in materia di conferimento degli incarichi sono vigenti anche dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 150/2009⁹.
- b) La tesi contrapposta, invece, fa leva sul tenore letterale dell' art, 37 del D.Lgs. 150/2009 laddove si prevede che la riforma della dirigenza è **disposta nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia**, pertanto, non parrebbe possibile desumere da tale articolo un'eccezione per l'ordinamento locale. Le indicazioni della Consulta sono dirette a tutti gli enti che costituiscono la Repubblica.¹⁰

Per quanto attiene al c.d. spoils system, in ossequio all'orientamento giurisprudenziale, il legislatore con la riforma ne ha limitato l'applicazione ai soli incarichi di funzioni apicali (segretario generale di ministeri e di strutture articolate al loro interno da uffici dirigenziali generali - art. 19, comma 8 del D.Lgs. 165/2001).

La Corte costituzionali è intervenuta di recente, con due recenti pronunce (sent. 5 febbraio 2010 n. 34 e sent. 5 marzo 2010 n. 81) sul al c.d. spoils system, in particolare ha ribadito l'incostituzionalità di norme legislative che, al rinnovo dell'organo politico prevedevano l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi alla cui guida non è posto un dirigente apicale nominato "*intuitu personae*" coerente con l'orientamento politico dell'ente che lo nomina¹¹. Al riguardo non ha alcuna rilevanza che gli incarichi sono conferiti a personale non appartenente ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione conferente, in quanto la mancanza di un rapporto di servizio non può incidere sulle regole di distinzione tra attività di indirizzo politico e compiti gestori¹².

Il legislatore, oltre a ridurre la portata del c.d. spoils system, per tutelare l'imparzialità del dirigente nella sua azione è intervenuto anche su altri aspetti. In particolare ha limitato l'intervento delle organizzazioni sindacali nella attività di gestione, la c.d. sfera di micro organizzazione. Infatti l'art. 5 del D.Lgs. 165/2001 riformato non contiene più l'inciso che consentiva alla contrattazione collettiva di prevedere istituti di partecipazione delle organizzazioni sindacali "anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro", per cui si esclude l'ingerenza sindacale negli atti di competenza del dirigente, ad eccezione della sola informativa, se, peraltro, prevista dai contratti collettivi nazionali. Nel medesimo articolo si precisa, inoltre, che rientrano tra i poteri dirigenziali la gestione delle risorse umane, nonché la direzione, organizzazione

⁹ Vedi Corte dei conti, regione Lombardia - parere 17 marzo 2010 n. 308, in rivista LexItalia, n. 4/2010 e Pasquale Monea e Marco Mordenti "Nuove regole sugli incarichi dirigenziali negli EELL. E nelle Regioni a Statuto ordinario. La questione controversa degli incarichi a termine dopo la riforma voluta da Brunetta" in rivista LexItalia, n. 4/2010

¹⁰ In tal senso Luigi Olivieri "Disapplicato l'art. 110, commi 1 e 2 del D.Lgs. 267/2000. Deboli le motivazioni di interpretazioni di "compromesso" -Commento alla Corte dei conti, regione Lombardia - parere 17 marzo 2010 n. 308- in rivista LexItalia, n. 4/2010.

¹¹ Corte costituzionale, sent. 5 febbraio 2010 n. 34- Ancora una volta la Suprema corte ha ribadito che lo spoils system per dirigenti non apicali viola l'art. 97 cost. in quanto pregiudica la continuità amministrativa, sottrae il dirigente alle garanzie del giusto procedimento e svincola la rimozione di quest'ultimo all'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti. Inoltre il principio di imparzialità amministrativa è violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali tenuti ad agire al servizio della Nazione.

¹² Corte costituzionale, sent. 5 marzo 2010 n. 81.

del lavoro nell'ambito degli uffici . E ancora , al fine di evitare ogni dubbio in merito alla possibilità di stipulare un contratto collettivo nazionale e/o integrativo sulle materie inerenti al potere organizzativo e gestionale del dirigente, l'art. 40, comma 1 del D.Lgs. 165/2001 precisa che sono escluse dalla contrattazione collettiva "le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, le materie afferenti alle prerogative dirigenziali di cui all'art.5 comma 2 e art. 17 , nonché la materia del conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.

Inoltre la novella ha ampliato i poteri dei dirigenti anche nel prevedere che questi partecipino all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti assegnati e nell'attribuire ai Dirigenti la valutazione del personale (valutazione rilevante sia ai fini della progressione di carriera che dell' attribuzione dei premi incentivanti) Art. 16 e 17 D.Lgs. 165/2001.

Anche in ambito disciplinare, i poteri dei dirigenti nei confronti del personale sono stati ampliati fino a consentire a quest'ultimi di applicare la sanzione della sospensione dal servizio fino a dieci giorni (art. 55 bis. D.Lgs. 165/2001). Inizialmente il potere disciplinare era limitato alle sanzioni più lievi come il rimprovero verbale e la censura.

Anche le ipotesi di responsabilità dirigenziale sono state ampliate , infatti i dirigenti rispondono anche di omessa vigilanza se i propri dipendenti non realizzano gli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, con relativa decurtazione della retribuzione di risultato per un importo che può giungere fino all'80%.

E' di tutta evidenza che la riforma prevista con il D.Lgs. 150/2009 ha sì ampliato le ipotesi di responsabilità dirigenziale, ma soprattutto ha attribuito maggiore autonomia ai dirigenti nell'attività gestionale.

Un ulteriore limite all'esercizio della funzione dirigenziale, sul quale la riforma non è intervenuta, è stato evidenziato dalla dottrina. In particolare si è rilevato che rispondere del raggiungimento degli obiettivi e dell'osservanza delle direttive da parte del dirigente, è possibile se gli obiettivi sono fissati in modo specifico e concreto e le direttive puntualmente emesse ed in modo chiaro. Invece vige una "legge" non scritta della politica, in quanto le politiche pubbliche sono spesso l'effetto di una negoziazione estenuante rivolta a neutralizzare i dissensi più che a massimizzare i consensi per cui il politico spesso individua obiettivi generici che possono essere interpretati in modo opposto¹³ .

Ulteriore aspetto, certamente non secondario, è che il politico non risponde degli atti amministrativi emessi dal Dirigente ma è quest'ultimo che ne risponde e non solo in sede contabile, per di più in un sistema che ha abolito il controllo preventivo degli atti di spesa da parte della Corte dei Conti. I Politici *"rinunciano volentieri alle responsabilità connesse con la gestione, ma non alla presa sull'amministrazione ed in particolare alla tendenza a condizionare, anche minutamente, i dirigenti nello dei loro compiti"*¹⁴.

Chi opera concretamente nella pubblica amministrazione ha potuto rilevare che, negli ultimi anni, numerosi adempimenti di carattere gestionale imposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso circolari, hanno trovato concreta ed immediata attuazione, senza dover previamente acquisire il consenso dell'organo politico (si pensi alle disposizioni sulla certificazione medica anche per un giorno di malattia, l'obbligo di monitoraggio e comunicazione delle assenze, l'obbligo di pubblicazione sul sito dei dati relativi personale dell' amministrazione - il c.d. progetto trasparenza - ecc.).

¹³ Così Emanuele Sgroi *"La dirigenza pubblica e la riforma della pubblica amministrazione in Italia: persistenze e cambiamenti"*- Parte I - Pubblicato in Internet.

¹⁴ Così Francesco Merloni *"L'etica dei soggetti con incarico fiduciario"* in *"Al Servizio della Nazione"*- Milano 2009, pag. 90.

Anche il Presidente Renato Schifani nel discorso pronunciato a Bari il 6 marzo 2010¹⁵ nell'affrontare il tema dell'etica pubblica ha evidenziato che: ***“Solo dal felice connubio tra sapere tecnico e valori etici, anche trascendenti, può nascere una classe dirigente che sia davvero all'altezza delle sfide del mondo globalizzato e, soprattutto, consapevole delle irrinunciabili responsabilità civili e sociali che discendono dal suo ruolo verso le comunità di appartenenza”***¹⁶.

La riforma (D.Lgs. 150/2009) ha sicuramente posto nelle mani dei dirigenti degli strumenti ulteriori rispetto al passato, vedremo se, nella gestione concreta, tali strumenti saranno realmente utilizzati e consentiranno l'istituzione di prassi “virtuose” capaci di migliorare il servizio anche in termini di imparzialità e trasparenza.

Non ci resta che augurare buon lavoro alla classe dirigente e ai pubblici impiegati che sentono come prioritario il servizio a favore della collettività.

Firenze 16 maggio 2010

f.to M.A.Noce

15 Presidente Giuseppe Schifani *“Il valore dell'etica e della responsabilità al bene comune nella formazione delle future classi dirigenti: una importata sfida per l'istruzione universitaria”* –

Discorso pronunciato a Bari all'inaugurazione dell'anno accademico 2010/2011 della Libera Università Mediterranea Jean Monnet - Etica pubblica e sistema sociale in Italia

6 marzo 2010- Pubblicato in Internet nel sito del Senato della Repubblica.

¹⁶ Inoltre il Presidente Schifani nel suddetto discorso evidenzia che: *“esiste anche una corruzione più insidiosa (rispetto a quella penalmente rilevante) che scardina dalle fondamenta lo Stato e la sua stabilità .La corruzione alla quale alludo è quell'insieme di condotte nascoste e mimetizzate che soprattutto nel settore delle gare e degli appalti veicola interessi privati sotto procedure apparentemente legali. La corruzione più sofisticata e per così dire mascherata è quella basata sull'abuso del diritto”*..“I mezzucci della corruzione mimetizzata sono quelli che sfiancano le persone per bene, gli onesti che non trovano alcun argine alle prassi ingannevoli di pubblici amministratori che si sentono padroni della cosa pubblica. Alla forza dell'abuso si deve rispondere con la forza della legge. Sono problematiche che riguardano tutti noi indistintamente, perché toccano i nostri interessi, il nostro essere italiani, il nostro diritto a vivere in un Paese che deve sapere assicurare trasparenza, efficienza, regole certe, chiare e da tutti condivise.”