

Breve nota sulla dirigenza pubblica alla luce della recente giurisprudenza

di Chiara Severino

I dirigenti pubblici godono di una disciplina diversa rispetto a quelli del settore privato. La prima differenza consiste nel fatto che nella PA non esiste il c.d. “ruolo unico”, abolito dalla l. n. 145/2002 (c.d. Legge Frattini) intervenuta a modificare gli artt. 13-29 del d.lgs. n. 165/2001 (TU del pubblico impiego). D'altra parte il “ruolo unico” era ormai considerato come una sorta di “albo” dei dirigenti, al quale iscrivere tutti i facenti parte della categoria con le loro caratteristiche professionali, al fine di un loro migliore utilizzo al momento dell'attribuzione dell'incarico e, patologicamente, era diventato una sorta di anticamera della messa a disposizione dei dirigenti. La l. n. 145/2002, però, ha anche ripristinato l'accesso alla qualifica dirigenziale mediante concorso per esame e corso/concorso selettivo di formazione seguendo il disposto dell'art. 97, terzo comma, della Costituzione la cui violazione, diversamente dalla sanzione applicata al settore privato, comporta a carico della PA soltanto conseguenze di carattere meramente risarcitorio. Occorre, tuttavia, tenere presente la possibilità, costituzionalmente prevista dal terzo comma dell'art. 97 Cost., che la regola del concorso pubblico può essere derogata attraverso l'individuazione, rimessa alla discrezionalità del legislatore, dei casi eccezionali e non manifestamente irragionevoli che ammettono l'accesso al pubblico impiego mediante criteri di selezione non pubblici.

Inutile dire che di tale potere s'è spesso fatto abuso, tanto da richiedere l'intervento della Corte Costituzionale per regolare la materia e per porre limiti ai provvedimenti con cui si aggirava il vincolo del concorso pubblico per accedere al pubblico impiego. La Corte ha d'altro canto ribadito che «Il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio della Nazione» (C. Cost. 4 gennaio 1999, n. 1, in *GC*, 1999, I, 641). Le deroghe al principio enunciato all'art. 97 Cost. sono ammesse nei limiti e nel rispetto della parità di trattamento e dell'uguaglianza, dell'efficienza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. A tale proposito, inoltre, la Consulta ha evidenziato l'esistenza di uno stretto legame tra l'art. 97 e gli artt. 51 e 98 Cost., secondo cui devono essere tenuti ben distinti i ruoli “funzionali” della politica e della amministrazione.

Mentre la prima tende al perseguimento di interessi specifici, anche in termini di acquisizione del consenso, la seconda deve perseguire un interesse pubblico costituito dalla selezione dei candidati più meritevoli e preparati. Le regole suddette trovano attuazione anche per il conferimento dell'incarico al dirigente: la materia dell'organizzazione degli uffici va tenuta distinta dalla ripartizione delle competenze all'interno delle singole amministrazioni. È appunto con riguardo alla gestione delle risorse affidate che ai dirigenti dovrebbe essere garantita l'imparzialità e il buon andamento richiesti dalla nostra Carta fondamentale. Quanto, invece, alla natura dell'atto con cui la PA conferisce l'incarico, questo ha natura privatistica in quanto «tutti i rapporti dei dipendenti della Amministrazione Pubblica (compresi i dirigenti)» sono “modellati” «secondo “il regime di diritto privato del rapporto di lavoro”» (C. Cost. 23 luglio 2001, n. 275, in *LPA*, 2001, 619).

La distinzione tra gli ambiti di intervento politico e tecnico-organizzativo che teoricamente è così netta è stata messa fortemente in crisi dall'introduzione, ad opera della l. n. 145/2002, del metodo del c.d. *spoil system* che ha riconsegnato agli organi politici gli strumenti di sostituzione dei

dirigenti, in occasione del rinnovo del mandato politico, e di conferimento degli incarichi a dirigenti, anche “esterni” ai ruoli pubblici, di propria fiducia.

Il carattere fiduciario della nomina dei dirigenti e della loro dipendenza dall’organo di vertice politico non poteva non portare ad una “precarizzazione” della stessa dirigenza come rilevato anche dalla dottrina (S. Cassese, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *LPA*, 2003, n. 2, 231). Sul punto sono intervenute due sentenze della Corte Costituzionale con cui è stata messa la parola fine ad una prassi illegittima che violava i diritti e le garanzie dei dirigenti sotto molteplici aspetti. «La prevista contrattualizzazione della dirigenza non implica che la Pubblica Amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso. Se così fosse, è evidente, infatti, che si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario tra le parti, che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria». Per tale motivo, appare «indispensabile che siano previste adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell’osservanza delle direttive ministeriali finalizzate alla adozione di un eventuale provvedimento di revoca dell’incarico per accertata responsabilità dirigenziale». (C. Cost. 27 marzo 2007, nn.103 e 104, in *FI*, 2007, vol. 6, 1631). Con le medesime sentenze vengono disciplinati anche gli aspetti relativi alla durata dell’incarico dirigenziale. In relazione alla responsabilità dei dirigenti, precedentemente sottoposti ad una sostanziale deresponsabilizzazione (M.G. Garofalo, *La dirigenza pubblica rivisitata*, in *LPA*, 2002, n. 6, 873) pur restando formalmente valido il principio secondo cui nella scelta dei dirigenti occorre tener conto anche «delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti», «la forte accentuazione dell’elemento fiduciario è destinata a far sì che, nella prassi, ai fini delle scelte concrete molto più di tali elementi finisca per contare l’*intuitus personae*» (L. Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, in *LPA*, 2002, n. 6, 1070). Infine, relativamente alla disciplina sanzionatoria, è intervenuta una sentenza della Corte di Cassazione secondo cui il dirigente pubblico che non raggiunge gli obiettivi previsti nel suo incarico, diversamente dal dirigente privato, non incorre necessariamente nel licenziamento – in quanto il proprio *status* non è legato alle mansioni e non comporta la possibilità di risoluzione *ad nutum* del rapporto – ma, in base alla gravità del caso, si può imbattere in tre diversi sbocchi graduati, tutti causali: l’impossibilità di rinnovo dell’incarico, la revoca dello stesso o il recesso dal rapporto di lavoro (Cass. 1° febbraio 2007, n. 2233, in *D&L*, 2007, n. 1, 257). La verifica della responsabilità dirigenziale deve essere effettuata con «maggior rigore nell’accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi, che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli abietti programmati» (C. Cost. 27 marzo 2007, n. 104, cit.).

Perché la pubblica amministrazione sia realmente efficiente deve «chiamare a rispondere per il loro operato i pubblici funzionari, tenendo presente l’assunzione di rischi, alle volte elevatissimi, che questo comporta, in modo tale da far sì che essi si sentano realmente responsabili e siano consci che qualora non lo fossero verrebbero chiamati a rispondere davanti al giudice contabile per il loro comportamento, come per le loro omissioni con l’eventuale conseguenza di essere soggetti a sanzione amministrativa» (C. Cost. 23 luglio 2001, n. 275, cit., 619).

Alla luce di questa breve analisi possiamo comprendere come, da sempre, “la dirigenza” abbia rappresentato il nodo cruciale dei numerosissimi interventi normativi che evidenziano il «dilemma della dirigenza pubblica tra conservazione e riforme» (P. Rossini, *Il dilemma della dirigenza pubblica fra conservazione e riforme*, in *Orientamenti Amministrativi*, 2000, n. 5). «E [proprio] i “dirigenti” sono coloro che, in misura diversa, vengono chiamati a far muovere la macchina, della Pubblica Amministrazione; costretti a cambiare pelle più volte in questi ultimi trent’anni e, quindi, tentati di ingegnarsi a cambiare il meno e il più lentamente possibile. Non si può escludere che il prossimo cambiamento si muoverà in senso contrario a quello immediatamente precedente, con ciò contribuendo, consapevolmente o meno, a rafforzare quel *continuum* che sembra una componente “dura” del DNA della burocrazia italiana.

Nello stesso tempo anche assai meno omogenei rispetto al passato, i dirigenti perché provenienti da un ventaglio formativo e professionale assai più articolato, reclutati – e selezionati – attraverso

modalità diverse e più sofisticate, meno burocratiche quanto meno, appaiono più pronti ad investire nel percorso professionale la propria soggettività, se non altro perché sollecitati dal modello competitivo imposto dalla *new economy* e diffuso ormai anche nelle dimensioni extraeconomiche della vita sociale» (E. Sgroi, *La dirigenza pubblica e la riforma della pubblica amministrazione in Italia: persistenze e cambiamenti*, in www.sspa.it, 2003).

Chiara Severino
Collaboratrice Adapt