

In particolare, l'accertamento congiunto della compatibilità economico-finanziaria del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria Generale dello Stato, previsto dalla legge 488/1999, è stato esteso agli enti pubblici, indicati nominativamente dall'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 (Cnel, Enac, Coni, Cassa Depositi e prestiti, UNIONCAMERE, ASI, Enea), per i quali ne era controversa l'applicazione.

È, inoltre, ribadito che gli oneri relativi ai passaggi di personale all'interno delle aree sono a carico dei fondi unici di amministrazione e, in ogni caso, delle risorse per la contrattazione integrativa.

Infine, è previsto un sistema aggiuntivo di controlli esterni sulla contrattazione integrativa, in cui, a diverso titolo, intervengono i comitati di settore, la Ragioneria Generale dello Stato, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Governo.

In particolare è stabilito che:

- a) i comitati di settore e il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto, definendo criteri di riscontro, anche a campione, sui contratti integrativi delle singole amministrazioni;
- b) gli organi di controllo interno previsti nelle singole amministrazioni devono inviare annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica;
- c) nel caso in cui i controlli evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

Inoltre viene stabilito per la contrattazione integrativa che le grandezze finanziarie impegnate e definite percentualmente nella legge finanziaria per le amministrazioni dello Stato, vincolano anche le amministrazioni non statali, tenute al rispetto dei medesimi limiti percentuali. Analogamente su tutte le amministrazioni grava l'obbligo di finanziarie con il fondo unico di amministrazione le progressioni professionali (ultimo periodo del comma 1 dell'art. 16, ed ultimo periodo del comma 7 dello stesso art. 16).

Si ricorda che la gestione dei rapporti sindacali, con i connessi poteri contrattuali in sede decentrata, rientra tra le funzioni demandate dalla legge alla dirigenza pubblica nell'ambito del più generale potere di organizzazione del lavoro, del personale e degli uffici (art. 16, lett. h d.lgs. 165/2001)

Appare diretta conseguenza della ristrutturazione normativa l'attuale formulazione dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001, che sottrae la definizione della composizione della

delegazione trattante di parte pubblica nella sede negoziale decentrata ad ogni determinazione eteronoma.

Tuttavia la logica del decreto impone, per l'affermazione del principio di distinzione fra politica ed amministrazione — il quale, come si vedrà comporta l'attribuzione alla dirigenza di tutti i poteri gestionali — l'affidamento alla dirigenza dei compiti negoziali a livello decentrato, che saranno esercitati sulla base degli indirizzi resi dall'organo di vertice, cui spetterà, analogamente, la ratifica dell'ipotesi di accordo.

Sempre nell'ambito del rinnovato sistema di relazioni sindacali, l'art.9 del d.lgs. 165/2001 rinvia la regolamentazione delle forme e delle modalità della partecipazione sindacale e dei rapporti sindacali, alla contrattazione collettiva, ampliando sensibilmente l'ambito delle forme di partecipazione, che si estende anche agli «atti interni di organizzazione aventi riflesso sul rapporto di lavoro».

In tali ambiti il dirigente può procedimentalizzare i propri poteri, fino a decidere di gestirli in forme para-negoziali ed atipiche, su ogni profilo gestorio comunque inerente la prestazione lavorativa. L'unica eccezione è costituita dagli istituti che versano nell'area coperta da riserva di atto unilaterale pubblicistico, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n.421, con l'avvertenza che l'individuazione della linea di confine fra area mantenuta pubblicistica e area resa privata è divenuta più evanescente, in quanto la linea di demarcazione "corre" all'interno della stessa organizzazione degli uffici ed investe la stessa "microorganizzazione" (cfr. i "nuovi" artt. 3, comma 1 e 5, comma 2 d.lgs. 165/2001).

Nel quadro regolativo appena descritto, le **esperienze relative alla contrattazione integrativa** nel periodo di riferimento, danno luogo a linee di tendenza ancora disomogenee, sia in relazione all'applicazione in sede locale degli istituti definiti a livello nazionale, che, più in generale, per gli effetti del processo di riforma sulle relazioni sindacali e la gestione delle risorse umane.

Secondo recenti indagini a campione recentemente promossi dall'Aran⁽¹⁾, l'estensione della contrattazione nelle amministrazioni pubbliche è praticamente universale: il 97% degli enti hanno stipulato almeno un accordo integrativo nell'ultimo quadriennio, anche perché la contrattazione integrativa è resa di fatto necessaria dalla implementazione degli istituti previsti a livello nazionale.

Se tra gli obiettivi principali indicati dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore all'inizio della tornata contrattuale 1998-2001, e recepiti dai contratti collettivi nazionali, vi erano il nuovo ordinamento professionale per il personale dei livelli, con riconoscimenti adeguati alle figure con maggiori responsabilità, e un nuovo profilo professionale dei dirigenti, con un incremento della quota della retribuzione legata al conseguimento degli obiettivi, questi temi hanno trovato ampio riscontro nella

¹ Progetto di ricerca Aran diretto dal Prof. Lorenzo Bordogna, Milano, Angeli, 2002.

contrattazione integrativa, sia per la frequenza con cui sono stati posti al centro del processo negoziale e degli accordi raggiunti, sia per gli effetti che hanno avuto su altri importanti istituti (ad esempio, nel personale dei livelli, sull'utilizzo delle risorse dei fondi per il salario accessorio).

Analogamente, ampio riscontro ha trovato in sede decentrata, sebbene con notevoli diversità per comparto, dimensioni e territorio, l'introduzione di nuovi istituti, come le posizioni organizzative e le indennità di responsabilità per il personale dei livelli, o la retribuzione di posizione e risultato dei dirigenti con i connessi sistemi di valutazione, nell'intenzione di indurre le amministrazioni ad introdurre innovazioni organizzative.

Resta tuttavia una persistente debolezza strutturale del datore di lavoro pubblico in materia di relazioni sindacali e gestione delle risorse umane, una scarsa attenzione a forme di comunicazione diretta con il personale, e, in molti casi (anche nelle amministrazioni di medie dimensioni) ancora una eccessiva 'politicizzazione' della delegazione negoziale di parte pubblica, associata in parte alla tendenza a privilegiare il consenso nel processo contrattuale, rispetto al confronto degli interessi.

Al di là del dato strutturale, permane l'esigenza, per le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, di compiere un salto di qualità nelle politiche di direzione del personale e di conduzione delle relazioni sindacali, a partire dallo sviluppo di funzioni specialistiche tradizionalmente poco presenti nel settore: quella di negoziazione dovrebbe mettere a disposizione della dirigenza le leve e gli spazi decisionali necessari e commisurati alle forme di responsabilità dirigenziale rafforzate dal processo di riforma; quella di gestione delle risorse umane dovrebbe fornire gli strumenti tecnici e il supporto necessario a governare la selezione, la valutazione, le carriere del personale e le conseguenti politiche retributive.

Anche per determinare un maggiore controllo interno dello strumento negoziale decentrato, il citato **Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005» del 21 maggio 2002** prevede che la contrattazione collettiva integrativa debba svolgersi entro il quadro di riferimento dei contratti collettivi nazionali, le cui prescrizioni sono vincolanti per le pubbliche amministrazioni in sede decentrata. I contratti nazionali, inoltre, dovranno stabilire criteri, procedure e obiettivi della contrattazione integrativa, eliminando ogni forma di automatismo contrattuale ai fini dell'erogazione delle componenti retributive a carattere accessorio, ed escludendo forme di rinegoziazione a livello decentrato di materie regolate dal CCNL nel rispetto dei Protocolli del 23 luglio 1993 e 4 e 6 febbraio 2002.

I contratti nazionali dovranno altresì incentivare la consapevolezza e la capacità di utilizzazione degli strumenti tecnici di negoziazione, non solamente attraverso l'attivazione di strutture ed uffici specificamente dedicati alle relazioni sindacali, bensì anche facendo provenire dalle strutture centrali, a richiesta dell'amministrazione periferica, l'adeguato supporto tecnico, così da dare, nel contempo, unità di linguaggio al sistema delle relazioni sindacali e garantire, con la presenza ed una costante attività di influenza, il rispetto delle norme e delle previsioni pattuite a livello di comparto.

1.3. Scioperi e rappresentatività sindacale

L'entrata in vigore della legge 11 aprile 2000, n. 83, di modifica ed integrazione della disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, recata dalla legge 12 giugno 1990, n.146, ha richiesto la puntuale esplicazione dell'attività di indirizzo e di coordinamento presso tutte le amministrazioni pubbliche, sia per il celere aggiornamento della normativa pattizia che per l'approntamento delle procedure necessarie a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di assicurare il contemperamento tra l'esercizio del diritto in parola ed il godimento, nel loro contenuto essenziale, dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati.

L'obbligatorietà del tentativo di conciliazione preordinato alla proclamazione dello sciopero, sancita dalla novella del 2000, ha comportato la presenza di un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica in tutti i tentativi che hanno avuto luogo davanti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Particolare cura è stata tenuta nell'esame, raccolta e diffusione delle delibere della Commissione di garanzia, concernenti le valutazioni sia sulla congruità della ricordata disciplina pattizia, definita ai livelli centrali e periferici, e dei codici di autoregolamentazione, che sulla legittimità delle azioni di sciopero.

Sono stati, inoltre, assicurati i rapporti con la Commissione di garanzia ai fini della partecipazione alle audizioni programmate dall'organo riferito.

In tema di sanzioni, la mancata coincidenza tra il soggetto deliberante (Commissione di garanzia) e quello deputato all'applicazione (datore di lavoro o direzione provinciale del lavoro competente) ha reso necessario una attenta, assidua e capillare azione di raccordo, tale da garantire la conoscenza di un quadro quanto più possibile completo dell'intero apparato sanzionatorio. Quanto sopra, anche per i provvedimenti sanzionatori di competenza del Ministro per la funzione pubblica, per i casi di

inottemperanza alle ordinanze c.d. di precettazione adottate dallo stesso Ministro, ai sensi dell'art. 8 della novellata legge 146/1990.

Nel corso dell'anno 2001 sono stati particolarmente intensi i rapporti con la Commissione di garanzia per l'adozione di iniziative tendenti al celere adeguamento, da parte dell'ARAN e delle Amministrazioni interessate, della disciplina pattizia alla legge di riforma 83/2000, alle valutazioni di conformità delle singole azioni di sciopero nonché di congruità delle prestazioni indispensabili e delle misure per assicurarne l'erogazione. Altrettanto assidui sono stati i rapporti per l'esplicazione della speciale procedura preordinata all'emanazione della "Proposta", di competenza della predetta Commissione e destinata a supplire alla mancanza dell'apposita normativa contrattuale di settore.

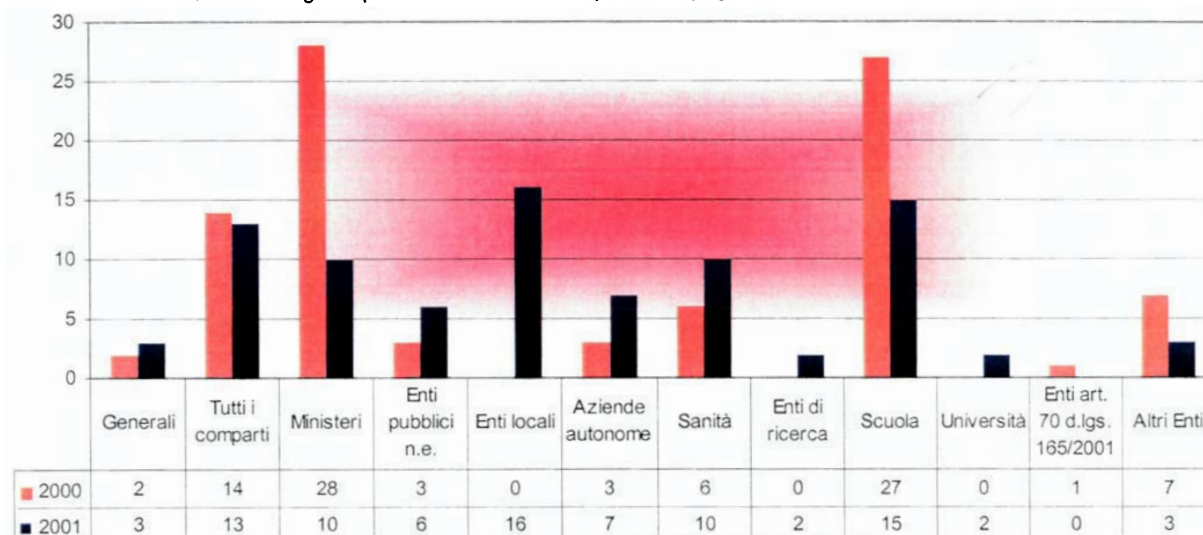
Il citato Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005» del 21 maggio 2002, prevede che a ciascun contratto dovrà essere allegato l'accordo sui servizi minimi da assicurare in caso di sciopero, validato dalla Commissione di Garanzia; ovvero la deliberazione sostitutiva adottata dalla Commissione stessa.

Estremamente impegnativo si è rivelato l'apporto del Dipartimento della Funzione pubblica per ciò che attiene alla definizione della "Proposta" attinente al settore del Traffico aereo, che come è noto, vede coinvolte, ai fini dell'erogazione del servizio, numerose Amministrazioni pubbliche ed un rilevante numero di Aziende private. Il Dipartimento, infatti, a seguito di varie riunioni con le predette Amministrazioni interessate, ha avuto modo di predisporre un documento unitario che, sottoposto, successivamente, nei termini di rito, all'attenzione della Commissione, è stato illustrato dal rappresentante dello stesso Dipartimento in una apposita audizione, preordinata all'emanazione della "Proposta definitiva" in argomento.

Al Dipartimento della Funzione Pubblica sono comunicate le proclamazioni degli scioperi, indetti ai livelli nazionali o interregionali, interessanti il personale ricompreso nei Comparti e nelle autonome Aree della dirigenza di contrattazione collettiva del pubblico impiego, nonché il personale delle magistrature amministrativa e contabile, dell'Avvocatura dello Stato, della Banca d'Italia, dell'Ufficio Italiano dei Cambi e degli Enti e delle Aziende di cui all'art. 70 del d. lgs. 165/2001, in conseguenza della delega operata dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per la funzione pubblica. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti, ai sensi della legge 146/1990, nel testo introdotto dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, viene individuato, per gli scioperi ai predetti livelli nazionale ed interregionale, quale Autorità deputata all'emanazione dell'ordinanza c.d. di "precettazione" e di differimento.

La tabella allegata illustra la situazione degli scioperi posti in essere nel settore pubblico, limitatamente agli anni 2000 e 2001, anche per ciò che attiene alle proclamazioni riguardanti i livelli provinciali e locali, in quanto trasmesse al Dipartimento.

Numerosità degli scioperi su scala nazionale nel pubblico impiego nel biennio 2000-01 per comparto



Nell'anno 2000 sono stati comunicati al Dipartimento della funzione pubblica 91 scioperi nazionali, di cui 2 generali, relativi sia al settore pubblico che privato, 14 riguardanti tutti i Comparti e le autonome Aree di contrattazione della dirigenza, 28 proclamati per il solo Comparto ministeri, altri 27 relativi alla Scuola ed i restanti inerenti gli altri Comparti di contrattazione.

In linea generale, le motivazioni a base degli scioperi, anche generali, sono da identificarsi nelle rivendicazioni economiche e normative. In particolare, per i Comparti Ministeri e Scuola, interessati maggiormente da azioni di sciopero, così come si evince dalla tabella relativa all'anno 2000, le motivazioni attengono alle proteste per i processi di mobilità conseguenti agli accorpamenti dei vari ministeri, nonché al trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ed alle Autonomie locali e viceversa. Inoltre, per la sola Scuola, tali azioni hanno riguardato anche la protesta contro la riforma dei cicli scolastici e la mancata assunzione dei precari.

Lo sciopero di tutti i Comparti, oltre che per le rivendicazioni economiche e contrattuali, è stato attuato per ottenere una maggiore tutela per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e la stabilizzazione del rapporto d'impiego del personale addetto ai Lavori Socialmente Utili (L.S.U.).

Relativamente all'**anno 2001**, sono stati comunicati al Dipartimento della Funzione Pubblica 87 scioperi nazionali, di cui 13 relativi a tutti i Comparti, 10 al Comparto ministeri, 10 al Servizio Sanitario Nazionale 15 alla Scuola e 16 agli Enti locali.

Gli scioperi generali e di tutti i Comparti sono stati indetti per sollecitare l'incremento dei fondi, previsti dal d.d.l. sulla Finanziaria 2002, per i rinnovi contrattuali del biennio 2002-2003-

Per i due Comparti maggiormente interessati dalle azioni di sciopero, le motivazioni attengono alla richiesta di adeguamento degli stipendi del personale docente alla media europea (Scuola), e al sollecito della riforma della legge 65/86, riguardante l'ordinamento della Polizia municipale (Enti locali).

Si riportano infine alcuni dati relativi ai **risultati elettorali delle RSU** per gli anni 2000 e 2001 e delle deleghe (anno 2000) relative al personale dei comparti.

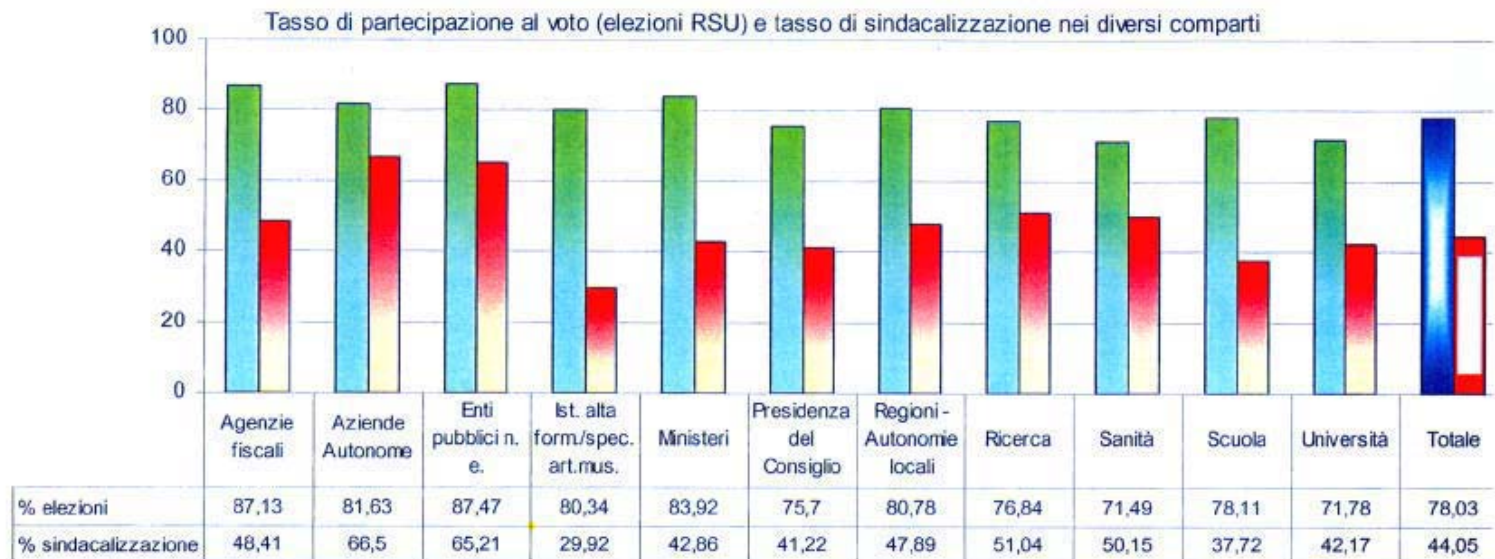
La composizione dei comparti di contrattazione è quella in essere alla data delle elezioni. Non sono state considerate le modifiche nella composizione dei comparti di contrattazione avvenute successivamente a tale data e non sono stati rilevati i dati delle amministrazioni pubbliche in cui si applica un CCNL diverso da quello sottoscritto presso l'Aran.

Il **"Tasso di partecipazione al voto"**, rivelatosi alto in tutti i comparti e sostanzialmente stabile rispetto alle precedenti elezioni dell'anno 1998 (il risultato totale del 1998 è stato di 78,65% contro il 78,03% della tornata 2001) è calcolato dividendo il numero dei votanti per quello degli aventi diritto al voto.

Il **"Tasso di sindacalizzazione"**, in leggera flessione rispetto al dato totale del 1998 (45,86 %) è calcolato dividendo il numero delle deleghe per quello dei dipendenti. Nel numero delle deleghe sono ricompresi i casi in cui un dipendente abbia rilasciato delega in favore di più e diverse organizzazioni sindacali e sono esclusi i casi in cui un dipendente abbia rilasciato delega in favore di più sigle sindacali facenti capo alla medesima federazione sindacale.

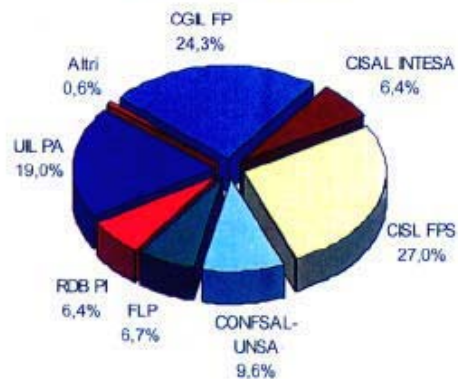
Elezioni r.s.u. - Tavola di sintesi (Fonte Aran)

COMPARTO	N. RSU ELETTE	TASSO DI PARTECIPAZIONE AL VOTO
Agenzie fiscali	694	87,13
Aziende autonome dello Stato	128	81,63
Enti pubblici non economici	921	87,47
Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale	90	80,34
Ministeri	2.476	83,92
Presidenza del Consiglio dei Ministri	31	75,70
Regioni - Autonomie locali	7.932	80,78
Ricerca	159	76,84
Sanità	347	71,49
Scuola	10.206	78,11
Università	75	71,78
<i>Totale</i>	23.059	78,03

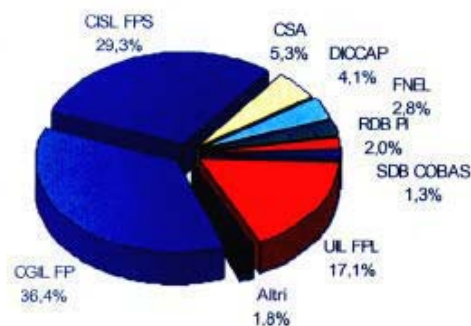


Si ritiene altresì utile indicare, per il periodo di riferimento, i dati specifici sulla rappresentatività sindacale delle varie sigle per il **Comparto Ministeri** e per quello delle **Regioni ed Autonomie locali** (dati Aran).

OO.SS. più rappresentative nel comparto Ministeri (% voti RSU)



OO.SS. più rappresentative nel comparto Autonomie Locali (% voti RSU)



2. La dirigenza

2.1. Il ruolo della dirigenza nella riforma dell'impiego pubblico. L'evoluzione normativa e la legge di riordino 15 luglio 2002, n. 145.

La riforma della dirigenza pubblica si inserisce in quel processo di modernizzazione che, a partire dai primi anni Novanta, ha trasformato la pubblica amministrazione italiana, con l'intento di coniugare il rispetto dei principi di correttezza ed imparzialità, con il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione, efficienza ed agilità operativa.

Il d.lgs. 29/1993 (oggi trasfuso nel d.lgs. 165/2001) ha ridisegnato il ruolo della dirigenza pubblica sulla base di due criteri di fondo: da un lato, la netta distinzione fra funzioni di indirizzo spettanti agli organi di governo delle amministrazioni e funzioni di gestione concreta spettanti ai dirigenti; dall'altro, la transizione delle pubbliche amministrazioni dal modello burocratico-legalistico a quello più manageriale dell'amministrazione per obiettivi e per programmi.

Quest'ultimo modello, già impostato nell'originaria versione del d.lgs. 29/1993, è stato poi consolidato dai decreti legislativi attuativi della seconda legge delega in materia di riforma del pubblico impiego (art. 11 l. 15 marzo 1997, n. 59) in particolare dai decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387.

Esso è vincolante in via di principio per tutte le amministrazioni pubbliche, ma, per rispettare il pluralismo dei modelli organizzativi, il titolo II del d.lgs. 165/2001 si applica direttamente solo alla dirigenza dei ministeri e delle amministrazioni autonome dello Stato, mentre per le altre amministrazioni (regioni, enti locali, enti pubblici non economici, enti di ricerca, università, scuola, sanità) è previsto un obbligo di adeguamento con margini di adattamento riferiti alle peculiarità di tali ordinamenti.

Peraltro, la concreta messa in opera della riforma del biennio 1997/1998 ha immediatamente rivelato alcune criticità di sistema con riguardo a profili di cruciale rilevanza, che hanno alimentato un significativo contenzioso giudiziale con particolare riferimento alla disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali e dell'accesso alla dirigenza, alla mobilità e ai meccanismi di valutazione e di accertamento della responsabilità dirigenziale.

In questo scenario legislativo a formazione successiva e in quello di una diffusa regolazione contrattual-collettiva del rapporto di lavoro dirigenziale, l'esigenza di una revisione normativa che assicurasse una maggiore flessibilità agli incarichi dirigenziali ha trovato risposta solo con la recente **legge 15 luglio 2002, n. 145 «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato»**, la quale si pone l'obiettivo di apportare alcuni significativi

aggiustamenti rispetto al quadro legislativo fissato, da ultimo, con il d.lgs. 165/2001 (che ha raccolto le fila della sequenza di provvedimenti normativi succedutisi in materia a partire dal d.lgs. 29/1993). Ciò è confermato, del resto, dalla scelta di non prevedere l'introduzione di una disciplina della dirigenza del tutto nuova ed esaustiva, e quindi distinta ed autonoma rispetto a quella dettata in tale decreto, bensì di intervenire attraverso correzioni ed integrazioni delle disposizioni ivi contenute.

Se, tuttavia, si vanno a verificare i concreti contenuti e l'effettiva portata modificativa della recente legge, è facile accorgersi che l'intervento risulta determinante su alcuni nodi essenziali della regolazione legislativa della dirigenza pubblica, con modifiche di rilievo in materia di conferimento e disciplina degli incarichi, procedure di selezione e accesso alla categoria, semplificazione delle procedure di valutazione, ruolo unico e mobilità della dirigenza.

2.2. Autonomia gestionale e responsabilità di risultato.

Il nuovo disegno di riforma punta a conferire maggiore flessibilità alla disciplina degli **incarichi dirigenziali**, in una prospettiva che realizzi l'effettiva competitività e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, nel rispetto del principio di separazione fra l'emisfero politico e quello amministrativo.

Il fine della nuova disciplina è quello di restituire discrezionalità e speditezza alla gestione degli incarichi, a tratti ulteriormente appesantita dalla contrattazione collettiva dell'ultima tornata.

La novella sul punto si segnala rispetto al testo precedente dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 per: a) aver distinto nettamente l'incarico dall'accordo che lo disciplina, prevedendosi che con provvedimento amministrativo siano individuati «l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo ed alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati» al quale «accede un accordo individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico»; b) aver previsto l'espressa rinnovabilità dell'incarico; c) aver modificato, con eliminazione della durata minima, la durata massima degli incarichi dirigenziali ridotta a tre anni per gli incarichi apicali e di direzione di uffici dirigenziali generali ed a cinque anni per gli altri incarichi; d) aver previsto espressamente di poter risolvere consensualmente il rapporto.

La legge valorizza così le responsabilità politiche degli organi di vertice delle amministrazioni nella scelta dei dirigenti ritenuti più idonei ad attuare gli obiettivi definiti in sede programmatica. La nuova normativa stabilisce, per un verso, che il conferimento degli incarichi rappresenti il risultato di una puntuale valutazione delle attitudini e delle

capacità professionali del singolo dirigente in relazione non solo alla natura e alle caratteristiche degli incarichi da conferire, ma anche in base al confronto tra i risultati in concreto conseguiti dal dirigente e gli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro; per altro verso condiziona la revoca dell'incarico alla violazione non qualificata delle direttive ministeriali, che nella formulazione precedente conseguiva, invece, alla grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente.

Attribuendo allo scambio di esperienze e all'acquisizione di competenze valore imprescindibile per l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, la riforma prevede la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali statali anche ai dirigenti pubblici dipendenti da amministrazioni non statali, ampliando sostanzialmente il novero delle ipotesi in cui gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti.

Con riguardo al conferimento, deve essere sottolineata una duplice innovazione: anzitutto, di privilegiare una sequenza logico/cronologica che fa precedere l'atto unilaterale e seguire il contratto, limitato al solo aspetto retributivo e coerentemente ridimensionato "ad accordo"; poi di generalizzare la qualificazione pubblicistica dell'atto unilaterale in termini di provvedimento. La riappropriazione, da parte dell'atto pubblicistico, degli aspetti inerenti alla scelta delle funzioni pubbliche ed alla individuazione degli obiettivi e dei programmi da assegnare a ciascun dirigente, si colloca nell'ottica di una effettiva realizzazione del collegamento tra definizione dell'indirizzo politico-amministrativo, attività gestionale e verifica dei risultati.

In materia di **accesso** è stato ripristinato il precedente meccanismo, ovvero l'ingresso alla qualifica di dirigente per concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni, oppure per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla SSPA.

La prima procedura è destinata ai dipendenti interni, per consentirne il recupero di professionalità, anche attraverso un'appropriata valutazione, nell'ambito di concorsi banditi da ciascuna amministrazione: in particolare vi sono ammessi tra altri i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

La seconda procedura selettiva prevede un corso-concorso di formazione a cui possono essere ammessi soggetti muniti di laurea nonché di altri titoli specialistici. Al corso-concorso possono essere ammessi anche dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

Si è optato per forme di accesso che il legislatore ha reso modulabile anche in base alle necessità e allo stato di attuazione della riforma: infatti, per entrambe le procedure concorsuali è prevista una fase preliminare in cui il Consiglio dei Ministri, nel definire la

programmazione del fabbisogno di personale, stabilisce il numero di posti da riservare a ciascuna procedura. Inoltre, nel rafforzare la possibilità di attingere dall'esterno attraverso un rinnovato corso-concorso gestito dalla SSPA, si è promosso l'accesso di una dirigenza "giovane" e qualificata, che favorisce l'immissione nelle amministrazioni di nuovi modelli ed istanze culturali.

Ha qui trovato spazio, quindi, l'aspettativa di chi ha ritenuto che un'effettiva rivitalizzazione della dirigenza, potesse pervenire soprattutto dall'immissione in essa di un consistente numero di soggetti nuovi e fra questi di dirigenti pubblici più giovani, meno numerosi, forniti di una preparazione culturale più portata all'analisi della realtà esterna e dell'intervento produttivo, più disponibili al cambiamento ed eventualmente soggetti provenienti anche da esperienze lavorative diverse.

L'**abolizione del ruolo unico interministeriale**, con il ritorno a singoli ruoli per ogni amministrazione dello Stato (art. 3, c.1 lett. c) costituisce un'altra importante novità della legge 145/2001. Ciò risponde all'esigenza di superare l'esperienza negativa del ruolo unico per i dirigenti statali, che ha comportato un utilizzo non sempre efficiente delle professionalità esistenti.

L'istituzione del ruolo unico aveva incontrato forti riserve da parte della stessa classe dirigenziale, che ha avvertito, forse anche per le modalità adottate nella gestione concreta e puntuale dell'istituto, la creazione di un mercato unico delle varie possibilità di incarico come una minaccia, piuttosto che come una garanzia ed una risorsa.

La lettura del novellato art. 23 del d.lgs. 165/2001 conferma tuttavia che vengono sì ripristinati in ogni singola amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, i singoli ruoli, ma permane l'articolazione in due fasce, rimangono tratti di coordinamento come la banca dati informatica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione pubblica, e, soprattutto, viene conservato un meccanismo di "rete di protezione" per i dirigenti non incaricati, che restano a disposizione delle amministrazioni che abbiano interesse ad assegnare specifici incarichi di ispezione, studio ricerca, consulenza (cfr. il novellato art. 19, comma 10).

La **mobilità dei dirigenti** è "assicurata" nel limite dei posti disponibili, ed i relativi provvedimenti sono adottati, *su domanda dell'interessato*, con decreto del Ministro per la funzione pubblica, sentite l'amministrazione di provenienza e quella di destinazione. E' lasciata ai contratti o accordi collettivi nazionali la disciplina, secondo il criterio della continuità dei rapporti e privilegiando la libera scelta del dirigente, degli effetti connessi ai trasferimenti e alla mobilità in generale in ordine al mantenimento del rapporto assicurativo con l'ente di previdenza, del trattamento di fine rapporto e allo stato giuridico legato all'anzianità di servizio.

L'innovazione legislativa dei singoli ruoli di amministrazione consentirà di recuperare e valorizzare tutte le professionalità interne all'amministrazione e a garantire, nel contempo, la continuità dell'azione amministrativa.

La legge interviene altresì sulla delicata questione del c.d. **spoil system** rispetto ai dirigenti di più diretta collaborazione con l'organo politico, alla ricerca di un meccanismo regolato in modo da risultare compatibile con il dettato costituzionale. Proprio la ricerca di un compromesso tra le varie posizioni ha infatti condotto nel tempo ad una disciplina articolata, non sempre organica, che ha incontrato evidenti difficoltà applicative.

In questo contesto si inserisce la legge di riordino, rispetto alla quale viene anzitutto in considerazione l'art. 3 del testo approvato che, modificando l'art. 19 del d.lgs. 165/2001, prevede la soppressione del criterio troppo astratto e rigido della periodica rotazione degli incarichi, per sancire esplicitamente la loro rinnovabilità.

Dall'analisi del testo si ricavano, poi, ulteriori elementi indicativi della volontà di attribuire al rapporto di collaborazione fra amministrazione politica e dirigenza tecnica una maggiore influenza. L'art. 3, comma 1, sostituendosi al precedente comma 1 dell'art. 19, stabilisce che *“per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro”*

L'estensione del meccanismo riguarda direttamente i dirigenti apicali che decadono dall'incarico automaticamente decorsi 90 giorni dal voto di fiducia al Governo (art. 3, comma 1 lett. i) del testo in esame). Non esiste più la possibilità di conferma implicita, prevista dal precedente art. 19, comma 8 del d.lgs. 165/2001; al contrario ogni nuovo governo dovrà rivedere complessivamente l'insieme degli incarichi dirigenziali apicali, a meno che non si emanino provvedimenti espressi di conferma degli stessi entro i primi 90 giorni dal voto di fiducia.

La riforma interessa altresì l'istituto della **responsabilità dirigenziale**, venendo a novellare gli artt. 21 e 22 del d.lgs. 165/2001. Tutta la precedente classificazione, che prevedeva una graduazione nelle forme di responsabilità, deve, oggi, essere inquadrata in un nuovo sistema, che - nel tentativo di semplificare e razionalizzare la materia - ha previsto la riduzione dei comportamenti sanzionabili. L'elenco dei comportamenti si è ridotto a due delle quattro fattispecie precedentemente indicate, come si evince dal nuovo testo dell'art. 21 del d. lgs. 165/2001, modificato dall'art. 3, comma 2 della nuova legge, il

quale prevede che il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di amministrazione, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Nel dettaglio, quindi, permane una prima fattispecie di responsabilità data dal mancato raggiungimento degli obiettivi specificatamente indicati dall'organo di governo e formalizzati con il provvedimento amministrativo di conferimento dell'incarico e con gli atti di indirizzo. Il mancato raggiungimento degli obiettivi, per essere significativo in termini di responsabilità dirigenziale ed addebitabile all'agente deve essere una conseguenza di un atteggiamento non accorto o non diligente del dirigente: ecco allora come tale fattispecie debba essere valutata anche alla luce dei criteri di controllo di gestione e valutazione e controllo strategico ai sensi del d.lgs. 286/1999, richiamato espressamente dal legislatore.

Diverso è l'approccio in merito alla seconda fattispecie di responsabilità, ovvero l'inosservanza delle direttive. In questo caso l'inosservanza rileva a prescindere dall'accertamento dei risultati o del conseguimento dell'obiettivo, a nulla rilevando fattori esterni alla prestazione. A seguito della novella, inoltre, non deve più trattarsi di un'inosservanza "grave", come invece prevedeva la precedente formulazione. Oggi risulta sufficiente anche un mero scostamento dalle direttive, per far scattare le sanzioni minori.

Entrambe le ipotesi di responsabilità (mancato raggiungimento degli obiettivi; inosservanza delle direttive), discrezionalmente valorizzate dal legislatore della riforma, presuppongono, da un lato, il buon funzionamento del sistema delle direttive annuali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione; dall'altro, l'introduzione di metodi di monitoraggio e l'elaborazione di standards e parametri di misurazione delle attività e dei sistemi amministrativi, nonché la efficiente valutazione delle prestazioni e dei comportamenti organizzativi dei dirigenti. A fronte dei ritardi evidenziati nell'attuazione di questa parte della riforma del 1998, sono state poste in essere alcune iniziative di attuazione concreta di tali meccanismi, quali la **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 15 novembre 2001**, recante criteri e indicazioni di metodo a tutti i ministri per l'adozione delle direttive annuali sull'attività amministrativa e sulla gestione dei rispettivi ministeri; il **programma "Governance"** di assistenza tecnica per tutte le amministrazioni statali, regionali e locali per la introduzione e attuazione di sistemi di programmazione, pianificazione, bilancio e controllo; l'avvio di sistemi pilota per il controllo di gestione in alcune amministrazioni e meccanismi di *audit* sulle direttive emanate dai ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione dei rispettivi dicasteri nel 2002.

Infine, la novella ha conservato il ruolo di tutela del Comitato dei Garanti disciplinato dall'art. 22 del d.lgs. 165/2001.

Dal punto di vista procedurale si deve precisare che, anche a seguito dell'abrogazione del c. 2 dell'art. 21, attualmente l'intervento del Comitato risulta generalizzato, in quanto esso è chiamato ad esprimere il proprio parere antecedentemente all'adozione di qualsiasi provvedimento sanzionatorio, e non più solo nei casi di maggiore gravità. Inoltre viene modificata la norma che si riferisce alla sua composizione nel senso che, a seguito della reintroduzione dei singoli ruoli di amministrazione, il rappresentante dei dirigenti risulta essere un dirigente di prima fascia dei ruoli di cui al novellato art. 23, eletto dai dirigenti dei medesimi ruoli con le modalità stabilite da apposito regolamento emanato ex art. 17, c. 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e della finanza.

Costituisce invece assoluta novità introdotta dal decreto l'istituzione dell'**area della vicedirigenza**. Con l'art. 3, n. 3, che introduce un art. 17 *bis* nel corpo del d.lgs. 165/2001, fa il suo ingresso l' "area vice-dirigenziale", ed implicitamente la figura del vice-dirigente. La legge rinvia ad un'apposita contrattazione collettiva di comparto l'istituzione dell'area, appositamente proceduralizzata nel comparto Ministeri e, compatibilmente anche negli altri comparti, sulla base di un atto di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Aran. La legge sancisce *apertis verbis* che i dirigenti possono delegare parte delle loro competenze di cui all'art. 17 del d.lgs. 165/2001 ai vice-dirigenti.

La norma rappresenta un'importante occasione di razionalizzazione dell'organizzazione delle strutture di vertice delle amministrazioni pubbliche: attraverso il decentramento delle competenze, la figura dirigenziale recupera infatti la propria funzione decisionale e di coordinamento.

2.3. La mobilità dirigenziale verso il privato e gli organismi internazionali

L'art. 7 del testo di legge, che aggiunge al d.lgs. 165/2001 l'art. 23-bis "*Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato*" dispone che "in deroga all'articolo 60 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, [...] possono altresì, a domanda, essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti ed organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale". Il periodo di aspettativa comporta il mantenimento della qualifica posseduta (comma 1). Nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa non può superare i cinque anni e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza

(comma 4). Inoltre si prevedono alcune limitazioni sulla concedibilità dell'aspettativa [comma 5, lett. a) e b)], al fine di evitare conflitti di interesse, nocumento all'immagine della pubblica amministrazione, o pregiudizio al normale funzionamento e all'imparzialità.

L'obiettivo della legge di riordino risponde all'esigenza di favorire lo scambio di professionalità tra pubblico e privato, per migliorare l'efficienza del sistema amministrativo, anche attraverso l'incentivo di protocolli d'intesa su singoli progetti di interesse specifico, nell'ottica generale della modernizzazione.

3. La gestione del personale

3.1. Dotazioni organiche, assunzioni, concorsi e mobilità

Ministeri ed enti pubblici non economici

Per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato, il confronto dei dati sulla consistenza del personale al termine del 1999 e al termine del 2001 consente di formulare alcune considerazioni sul raggiungimento dell'obiettivo programmato di riduzione del personale previsto dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Come è noto, l'art. 39 della legge 449/1997 e successive modificazioni ed integrazioni prevede infatti una riduzione complessiva del personale dei Ministeri, enti pubblici non economici e comparto sicurezza in servizio alla data del 31.12.2001 in misura non inferiore al 3,5% rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31.12.1997. In particolare detta normativa stabilisce per l'arco del triennio 31.12.1997 – 31.12.2001 una riduzione pari, rispettivamente, all'1,5% relativamente al personale presente al 31.12.1999 rispetto ai dati del 31.12.1997, un'ulteriore 1% al 31.12.2000 rispetto al 31.12.1997 ed ancora una riduzione dell' 1% al 31.12.2001.

Ciò posto, il trend relativo alla consistenza del personale dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici e del comparto Sicurezza dal 1997 al 31.12.2001 risulta essere quello riportato nella tabella 1.

tabella 1

CONSISTENZA DI PERSONALE NEL PERIODO 1997 - 2001								
TIPO ENTE	1997	1998	1999	2000	2001	Variaz. assoluta 2000-01	Variaz. % 2000-01	VARIAZIONE 97-2001
MINISTERI	273.402	273.893	266.832	262.679	259.550	- 3.129	-1,19%	-5,07%
ENTI PUBBL. NON ECON.	60.225	59.763	58.701	59.222	58.750	- 472	-0,80%	-2,45%
TOTALE PARZIALE	333.627	333.656	325.533	321.901	318.300	- 3.601	-1,12%	-4,59%
SICUREZZA	481.285	486.232	487.887	478.152	488.879	10.727	2,24%	1,58%
TOTALE GENERALE	814.912	819.888	813.420	800.053	807.179	7.126	0,89%	-0,95%