

DIRIGENZA PUBBLICA
E TECNICHE DI TUTELA*

INDICE

CAPITOLO PRIMO

LA PRIVATIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA TRA IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE

1. Il pubblico impiego come ordinamento speciale.....	p.	3
2. I primi interventi volti al riconoscimento di autonomi poteri in capo alla dirigenza	»	5
3. Le ragioni della privatizzazione del pubblico impiego.....	»	7
4. Le tappe della privatizzazione del pubblico impiego e l'affermazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione ...	»	9
5. Le criticità della privatizzazione in relazione alla particolare posizione della dirigenza pubblica	»	15
6. Le riserve espresse dal Consiglio di Stato	»	17
7. La sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 1996 e la distinzione tra regime giuridico dell'organizzazione e regime giuridico del personale	»	21
8. Gli interventi successivi della Corte costituzionale	»	25
9. L'impatto della c.d. riforma «Brunetta» sui problemi aperti dalla privatizzazione della dirigenza pubblica	»	31
10. Gli obiettivi della privatizzazione alla prova dell'attuale assetto normativo: scommessa vinta o occasione persa?	»	39

CAPITOLO SECONDO

LA DISCIPLINA DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI

1. Note introduttive	»	43
2. I ruoli dirigenziali e l'articolazione in fasce	»	45

3. L'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia	p.	47
4. L'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia e le novità introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009 in funzione di promozione del merito	»	48
5. Le tipologie di incarichi conferibili	»	50
6. La temporaneità degli incarichi	»	52
7. I soggetti destinatari del conferimento degli incarichi. Il diverso trattamento tra «interni» ed «esterni».....	»	56
8. I presupposti oggettivi per il legittimo conferimento degli incarichi.....	»	58

CAPITOLO TERZO

LA NATURA GIURIDICA DEGLI ATTI DI CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI

1. Il regime delle fonti in materia di conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali: provvedimento e contratto	»	61
2. La centralità del contratto nell'economia delle riforme del 1998 ...	»	64
3. La corrispondente devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali	»	66
4. L'inversione di tendenza nella legge n. 145 del 2002: la marginalità del contratto ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali e la conferma della precedente normativa in materia di giurisdizione	»	72
5. Il dibattito sulla natura degli atti di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale	»	75
5.1. Le tesi che propendono per la natura pubblicistica	»	76
5.2. Le tesi in base alle quali gli atti di conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali hanno, invece, natura privatistica	»	78
5.3. La riaffermazione della natura privatistica degli incarichi di funzioni dirigenziali ad opera della Cassazione	»	81
6. Considerazioni critiche con riferimento agli incarichi di maggiore rilevanza	»	86
7. Il superamento dei dubbi residui ad opera della legge n. 15 del 2005	»	93

CAPITOLO QUARTO

INCARICHI DI NATURA PRIVATISTICA,
MOTIVAZIONE DELL'ATTO DI CONFERIMENTO
E PROCEDURE DI VALUTAZIONE COMPARATIVA
DEGLI ASPIRANTI

1. La non applicabilità della legge n. 241 del 1990 agli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali e le esigenze di tutela della funzione..... p. 101
 - 1.1. L'interpretazione riduttiva dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990: quale diritto privato per la pubblica amministrazione? » 104
 - 1.2. L'esigenza di non tradire lo spirito della privatizzazione » 108
2. L'incompatibilità tra l'autonomia privata e la funzionalizzazione all'interesse pubblico » 112
3. La questione della configurabilità di un obbligo di motivazione degli atti di conferimento sulla base dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 prima delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150 del 2009 » 118
 - 3.1. La valorizzazione dei principi di correttezza e buona fede quali fonti dell'obbligo di motivazione degli atti di conferimento e della necessità di una valutazione comparativa degli aspiranti » 121
 - 3.2. Rilievi critici: i limiti del ricorso ai principi di correttezza e buona fede in funzione suppletiva delle garanzie pubblicistiche..... » 126
4. I limiti dell'intervento correttivo da parte del d.lgs. n. 150 del 2009: all'esplicito rafforzamento degli obblighi di motivazione non corrisponde un altrettanto esplicito obbligo di comparazione tra più aspiranti..... » 130
5. Ulteriori considerazioni in merito all'obbligo di motivazione degli atti di conferimento degli incarichi: l'integrazione del quadro legale da parte della contrattazione collettiva e le dirigenze «non statali»..... » 135
 - Area I (Ministeri), Area V (Enti pubblici non economici e agenzie) e Area VIII (presidenza del Consiglio) » 136
 - Area II (Regioni e Autonomie locali) » 138
 - Area III-IV (Dirigenza sanitaria) » 140
 - Area V-VIII (Scuola, Università e ricerca) » 142

CAPITOLO QUINTO

IL C.D. SPOILS SYSTEM «ALL'ITALIANA»

1. I fattori destabilizzanti dei rapporti tra politica e amministrazione p. 145
2. Fiduciarietà degli incarichi e imparzialità della pubblica amministrazione: il modello di *spoils system* delle riforme del 1998 » 152
3. Le modifiche apportate della legge 145 del 2002 » 157
4. La prassi dell'azzeramento transitorio degli incarichi dirigenziali in occasione delle ultime riforme della dirigenza » 161
5. La dichiarazione di incostituzionalità della disciplina transitoria.. » 163
6. Le ricadute sulla disciplina a regime: alcuni fattori di complicazione » 168
7. Rilievi critici in merito allo *spoils system* «a regime»: i dubbi di ragionevolezza rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti privati... » 173
8. (*Segue*) ...e rispetto al quadro complessivo dei rapporti tra politica e amministrazione » 177
9. La violazione del principio di imparzialità » 180
10. La violazione del principio di buon andamento » 183

CAPITOLO SESTO

LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE

1. La responsabilità dirigenziale quale strumento di verifica della rispondenza al pubblico interesse dell'organizzazione amministrativa » 189
2. Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* nel d.lgs. n. 150 del 2009..... » 194
3. Le caratteristiche del nuovo sistema di valutazione e i modelli organizzativi di riferimento » 197
4. Le ipotesi di responsabilità dirigenziale dalle riforme del 1998 al d.lgs. n. 150 del 2009 e l'ambito di applicazione soggettivo » 200
 - 4.1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione » 202
 - 4.2. L'inosservanza delle direttive » 206
 - 4.3. La colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale, degli *standard* fissati dall'amministrazione » 210

5. Le conseguenze dell'accertata responsabilità dirigenziale.....	p. 213
5.1. L'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale ...	» 214
5.2. I casi più gravi. La revoca dell'incarico e la collocazione a disposizione dei ruoli	» 216
5.3. Il recesso	» 217
6. Il comitato dei garanti	» 219
7. La natura della responsabilità dirigenziale e i rapporti con la responsabilità disciplinare	» 221

CAPITOLO SETTIMO
REGIME PRIVATISTICO
E TUTELE DEI DIRIGENTI

1. L'insufficienza della verifica «a consuntivo» attraverso lo strumento della responsabilità dirigenziale	» 227
2. La tutela di diritto privato avverso gli atti di conferimento degli incarichi: il problema del dirigente controinteressato	» 230
3. L'azione di adempimento e la tutela risarcitoria	» 231
4. Le aperture verso la tutela in forma specifica in materia di <i>spoils system</i> e di revoca dell'incarico.....	» 234
5. La tutela demolitoria davanti al giudice ordinario	» 237
5.1. L'annullabilità si basa su presupposti del tutto diversi rispetto a quelli dell'annullamento dell'atto da parte del giudice amministrativo.....	» 237
5.2. L'impraticabilità del ricorso all'annullabilità.....	» 239
5.3. Le difficoltà di ricorrere all'azione di nullità	» 240
5.4. L'eccezionale rilevanza dell'azione di nullità nell'ipotesi di conferimento degli incarichi agli «esterni».....	» 243
5.5. Ulteriori problemi in tema di nullità degli atti di conferimento degli incarichi	» 246
6. Le tutele in caso di illegittimità del recesso	» 248

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. L'ambiguità di fondo delle nuove disposizioni in materia di dirigenza.....	» 253
1.1. Maggiore autonomia della dirigenza sul versante della disciplina degli incarichi... ..	» 255
1.2. ...e dello <i>spoils system</i>	» 256

1.3. I passi mancanti: gli obblighi di motivazione degli atti di conferimento degli incarichi e di comparazione tra più aspiranti... ..	p. 257
1.4. ... e l'eliminazione di meccanismi automatici di <i>spoils system</i> »	258
2. La sfiducia nelle capacità manageriali dei dirigenti e i rischi di una eccessiva rilegificazione	» 259
3. La privatizzazione alla prova dell'attuale assetto normativo: una scommessa non ancora vinta e un'occasione non ancora persa	» 261
4. l'importanza della premialità retributiva e della trasparenza per rilanciare una dirigenza pubblica autonoma e responsabile	» 262
<i>Abbreviazioni delle riviste citate</i>	» 263
<i>Indice dei nomi</i>	» 265