

Sul conferimento di incarichi dirigenziali dopo l'entrata in vigore dell'articolo 33 del decreto 223 del 2006 (c.d. decreto Bersani)

di Filomena Cillis

Publicato in "ASTRID – Rassegna" n. 36 del 2006

Il presente lavoro affronta alcune questioni connesse alla delicata tematica del conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge del 4 luglio 2006 n. 223 (cd. decreto Bersani convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248). In particolare, i punti esaminati sono i seguenti:

1. individuazione della normativa applicabile al conferimento di incarichi a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione e in particolare ad ex dipendenti di pubblici già in trattamento di quiescenza prima e dopo l'entrata in vigore dell'art. 33 del DL 223/2006;
2. delimitazione dell'ambito di efficacia dell' art. 33 del DL 223/2006;
3. valutazioni per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti al ruolo dei dirigenti delle amministrazioni.

1) Relativamente al primo punto si rileva che, prima del 4 luglio 2006, data di pubblicazione del DL 223/2006, non sussisteva alcuna disposizione normativa che ostasse al conferimento di incarichi a soggetti estranei (1) all'amministrazione pubblica e che prevedesse limiti di età o che rinviasse ai limiti fissati per il personale di ruolo della Pubblica Amministrazione (2). L'art. 19, comma 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 (3), infatti, nel disciplinare i casi di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, dotati di particolare e comprovata qualificazione professionale, non contemplava tra i requisiti richiesti a tal fine il limite dell'età del candidato.(4) La situazione dal luglio 2006 è cambiata poiché il citato DL 223/2006 all'art. 33 rubricato "Trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici (5)":

- prevede che non è più possibile chiedere il trattenimento in servizio dei dipendenti fino al settantesimo anno di età ;
- estende l'applicazione dei limiti di età per il trattenimento in servizio; ovvero periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, anche per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19, comma 6 dlgs. 165/2001.

Alla luce di tali considerazioni è evidente che l'incarico dirigenziale può essere attribuito a soggetti esterni, e quindi anche ad ex dipendenti già collocati a riposo, per il periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. La normativa applicabile in materia è l'art. 16 del d.lgs 30 dicembre 1992 n. 503 (6).

La normativa in questione, come risulta anche dalla relazione di accompagnamento al DL 223/2006, è una misura necessaria di equità e razionalizzazione, tenuto conto della prassi instauratasi in molte amministrazioni di attribuire un incarico dirigenziale, in qualità di estraneo, allo stesso dirigente cessato dal servizio per limiti di età, con mantenimento della stessa retribuzione complessiva (7).

2) Per quanto riguarda l'efficacia delle disposizioni in esame, ed in particolare del suddetto art. 33, bisogna tener presente che tali norme, contenute in un decreto legge, avrebbero perso efficacia sin dall'inizio se non fosse intervenuta la legge 4 agosto 2006, n. 248 che entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto ha proceduto alla conversione. (8).

Altro rilevante profilo, in aggiunta a quello legato alla natura della fonte normativa, è quello dell'estensione delle disposizioni in parola a Regioni ed altre pubbliche amministrazioni, oltre a quelle statali. Al riguardo si evidenzia che l'art. 27 del d.lgs. 165/2001(9) impone alle amministrazioni diverse dallo Stato, e, nello specifico alle Regioni tramite l'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, di adeguare ai principi dell'articolo 4 e del Capo II i propri ordinamenti, tenendo conto delle proprie peculiarità. Per quanto riguarda, invece, gli enti pubblici non economici essi "si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione".

Il testo dell'art. 27 suddetto sembra, dunque, attribuire alle Regioni e agli enti locali la possibilità di una deroga(10), con regolamenti, alle leggi dello Stato, e di conseguenza anche alle norme, sopra esaminate, relative al conferimento di incarichi dirigenziali. Invero, il citato articolo lungi dall'attribuire alla normativa locale alcun potere né di deroga, né di recepimento, impone (il legislatore utilizza l'indicativo presente, che nel lessico normativo ha valore di imperativo) alle amministrazioni locali di adeguare il proprio ordinamento ai principi stabiliti dalle leggi nazionali. L'operazione di adeguamento, infatti, è del tutto inversa a quella della deroga (11):

- con la deroga, una disposizione di principio consente ad altra disposizione, anche di rango inferiore, di prevedere una disciplina in parte diversa, sia pur coerente col principio. Per cui la norma che deroga può allontanarsi da quella di principio;
- con l'adeguamento, deve avvenire l'operazione contraria: una norma si può trovare lontana o incoerente con un principio stabilito da una fonte dotata di forza normativa superiore. Dunque, la norma di rango inferiore deve essere adeguata, in modo da rendersi maggiormente coerente con quella di principio.

D'altronde, in più occasioni, all'articolo 27 del dlgs. 165/2001 è stata data una lettura strumentale proprio nell'intento di escludere l'applicazione di alcune disposizioni alle Regioni ed Enti locali.

3) Logicamente, nel procedere al conferimento di incarichi a soggetti esterni occorre effettuare un'attenta valutazione sia sui limiti di durata fissati dal comma 2, dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001, che quelli relativi al raggiungimento dell'età pensionabile e quindi la durata degli incarichi dovrà essere sempre definita in tale ambito. Altro profilo da valutare è la verifica dell'eventuale presenza di presupposti che garantiscono l'operatività del secondo comma dell'art. 33 decreto Bersani ove si prevede che i "dipendenti delle amministrazioni pubblichenei confronti dei quali alla data di entrata in vigore del presente decreto sia stata accolta e autorizzata la richiesta di trattenimento in servizio sino al settantesimo anno di età", possono permanere in servizio alle stesse condizioni giuridiche ed economiche, anche ai fini del trattamento pensionistico, previste dalla normativa vigente al momento dell'accoglimento della richiesta.

Il soggetto cui si vuole attribuire l'incarico deve rientrare in una delle categorie previste dall'art. 19 comma 6, del d.lgs. n. 165/2001. Tale articolo, nell'individuare le categorie di soggetti, non appartenenti al ruolo dei dirigenti delle amministrazioni, ai quali è possibile conferire incarichi

dirigenziali dispone che i suddetti incarichi possono essere conferiti, a tempo determinato, ai seguenti soggetti:

- a) persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali;
- b) soggetti che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza;
- c) personale proveniente dal settore della ricerca, dalla docenza universitaria, dalle magistrature e dai ruoli degli avvocati e procuratori di Stato.

In sostanza il soggetto cui attribuire l'incarico dirigenziale deve rientrare in una delle due categorie di soggetti "tipizzate" dal legislatore ovvero quella costituita da dirigenti con esperienza quinquennale di organismi, enti o aziende pubbliche e private ovvero da ricercatori, docenti universitari, magistrati e avvocati di Stato (fattispecie sub a) e b), e quella nel quale confluisce il personale di estrazione culturale e professionale eterogenea (12).

NOTE

(1) Relativamente alla posizione di un soggetto ex dipendente di pubblica amministrazione si veda Corte dei Conti Sez. Controllo, del. n. 16 del 4 dicembre 2003 in cui si afferma che un "dirigente collocato a riposo per raggiunti limiti di età deve essere considerato come estraneo alla Amministrazione di appartenenza".

(2) In tal senso Dipartimento della Funzione Pubblica - parere dell'Ufficio per il personale delle Pubbliche Amministrazioni reso 6 giugno 2002 in risposta ad un quesito posto dalla Regione Lazio.

(3) L'art. 19 del dlgs. 165/2001 rubricato "Incarichi di funzioni dirigenziali" al comma 6 dispone: "Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio".

(4) Sic Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni centrali, decisione n. 27/2001/P del 7 giugno 2001.

(5) L'art. 33 del DL 223/2006 rubricato "Trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici" dispone:

"1. Il secondo, terzo, quarto e quinto periodo dell'articolo 16, comma 1, del dlgs. 30 dicembre 1992, n. 503, sono soppressi. 2. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione degli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia, del personale delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare e ad ordinamento civile, del personale del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nei confronti dei quali alla data di entrata in vigore del presente decreto sia stata accolta e autorizzata la richiesta di trattenimento in servizio sino al settantesimo anno di età, possono permanere in servizio alle stesse condizioni giuridiche ed economiche, anche ai fini del trattamento pensionistico, previste dalla normativa vigente al momento dell'accoglimento della richiesta.

3. I limiti di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici risultanti anche dall'applicazione dell'articolo 16, comma 1, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, si applicano anche ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali di cui all'articolo 19, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001".

(6) L'art. 16 del d.lgs 30 dicembre 1992 n. 503 rubricato "Prosecuzione del rapporto di lavoro" dispone:

"E' in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti".

(7) Sic relazione al DL 223/2006 sulle liberalizzazioni, in particolare commento all'art. 33.

(8) L'art. 77 della Costituzione dispone che "Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti". Il DL 223/2006 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2006; pertanto è da tale data che sono decorsi i 60 giorni.

(9) L'art. 27 del dlgs. 165/2001 rubricato "Criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali" al comma primo dispone:

"Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione".

(10) Per una valorizzazione degli strumenti di autonomia locale si veda *I contratti a termine per dirigenti o per alte specializzazioni* a cura di TIZIANO TESSARO all'URL <http://www.aesa2000.it/> pag. 65.

(11) Sic OLIVIERI, in *Il rebus degli incarichi dirigenziali ai funzionari* in Guida al Pubblico Impiego - Il Sole 24 ORE – luglio agosto 2006 – n. 7/8 pag. 57.

(12) Sic BRIGUORI, *Il controllo della Corte dei conti sugli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma VI, d.lgs. n. 165/2001* in *La nuova disciplina sulla dirigenza pubblica* - Rivista delle Risorse Umane FORMEZ pag.109.