

Deliberazione n. 10/2006/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

I e II Collegio

nell'adunanza del 9 giugno 2006

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 64/D/CP/2000, in data 21 dicembre 2000;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 1/2005/G, con la quale sono stati approvati i programmi di controllo sulla gestione per l'esercizio 2005;

vista la relazione del Consigliere istruttore concernente gli esiti dell'indagine condotta sul "La gestione degli incarichi dirigenziali nello

Stato dopo la legge n. 145/2002”;

vista la nota di deferimento del Consigliere istruttore in data 12 maggio 2006 n. 296/I con la quale il suddetto Consigliere ha trasmesso la relazione;

vista l'ordinanza in data 16 maggio 2006 del Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la quale è stata convocata la Sezione del controllo in adunanza congiunta, per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3 comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la nota n. 196/06 del 17 maggio 2006 con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione a:

- *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Segretariato Generale, Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione, Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, Servizio di controllo interno;

- *Ministero degli affari esteri*

Gabinetto, Direzione generale per il personale, Servizio di controllo interno;

- *Ministero degli affari esteri – Istituto Agronomico d'Oltremare*

- *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*

Gabinetto, Direzione generale per i servizi interni del ministero, Servizio di controllo interno;

- *Ministero delle Attività produttive*

Gabinetto, Direzione generale per i servizi interni, Servizio di controllo interno;

- *Ministero per i beni e le attività culturali*

Gabinetto, Direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione, Servizio di controllo interno;

- *Ministero delle Comunicazioni*

Gabinetto, Direzione generale gestione risorse umane, Servizio di controllo interno;

- *Ministero della Difesa*

Gabinetto, Direzione generale per il personale civile, Servizio di controllo interno;

- *Ministero dell'Economia e delle Finanze*

Gabinetto, Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, Dipartimento per le politiche fiscali, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio di controllo interno;

- *Ministero della Giustizia*

Gabinetto, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Dipartimento della giustizia minorile, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Dipartimento per gli affari di giustizia, Amministrazione degli archivi notarili, Servizio di controllo interno;

- *Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*

Gabinetto, Direzione generale per le politiche del personale e gli affari generali, Servizio di controllo interno;

- *Ministero dell'interno*

Gabinetto, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Servizio di controllo interno;

- *Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca*

Gabinetto, Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione, Servizio di controllo interno;

- *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Gabinetto, Direzione generale degli affari generali, Servizio di controllo interno;

- *Ministero delle Politiche agricole e forestali*

Gabinetto, Direzione generale per i servizi e gli affari generali, Servizio di controllo interno;

- *Ministero della Salute*

Gabinetto, Direzione generale per l'organizzazione, bilancio e personale, Servizio di controllo interno;

- *Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato*

Direzione generale, Servizio di controllo interno;

- *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

- *Corte dei conti*

Segretariato Generale - Ufficio risorse umane e formazione, Servizio di controllo interno;

- *Giustizia Amministrativa*

Segretariato generale;

- *Agenzia delle Entrate*

- *Agenzia delle Dogane*

- *Agenzia del Territorio*

- *Agenzia Protezione Ambiente e per i Servizi Tecnici;*

udito il relatore Consigliere dott.ssa Sonia MARTELLI;

comparsi,

- *per la Presidenza del Consiglio dei Ministri* – Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione: dott.ssa Liliana Serafini;
- *per la Presidenza del Consiglio dei Ministri* – Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni: Ing. Claudio Rossi, Dott.ssa Lorella Mastroianni;
- *per la Presidenza del Consiglio dei Ministri* – Servizio di controllo Interno: Dott.ssa Giuseppina Perozzi;
- *per il Ministero degli affari esteri* - Direzione Generale per il personale: dott.ssa Roberta Savio;
- *per l'Istituto agronomico d'oltremare*: Dott. Nicola Arbace;
- *per il Ministero delle Attività produttive* – Direzione generale per i servizi interni: Dott.ssa Antonella Serani;
- *per il Ministero per i Beni e le attività culturali* – Direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione: dott. Alfredo Giacomazzi, dott. Mauro Cotone;
- *per il Ministero per i Beni e le attività culturali* – Servizio di controllo interno: Dott. Antonino De Simone, dott.ssa Giovanna Scattarelli;
- *per il Ministero delle Comunicazioni* – Gabinetto: Dott.ssa Cristina Caronna, Dott. Andrea Di Carlo;
- *per il Ministero delle Comunicazioni* – Direzione generale gestione risorse umane: Dott.ssa Concettina Ciminiello;
- *per il Ministero della Difesa* – Gabinetto: Dott.ssa Antonietta Fava;
- *per il Ministero della Difesa* - Direzione Generale per il Personale civile: Dott. Salvatore Basile;

- *per il Ministero dell'Economia e delle finanze* – Gabinetto: dott.ssa Concetta Zezza;
- *per il Ministero dell'Economia e delle finanze* – Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro: Dott. Cesare Moscariello;
- *per il Ministero dell'Economia e delle finanze* – Dipartimento delle politiche fiscali: Dott.ssa Chiara Rulli, dott. Giancarlo Saffirio;
- *per il Ministero dell'Economia e delle finanze* – Servizio controllo interno: dott.ssa Maria Rosaria Rossi;
- *per il Ministero della Giustizia* – Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e servizi: dott. Generoso Del Gaudio, dott. Pietro Tarquini;
- *per il Ministero della Giustizia* – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria: Dott. Attilio Palossi;
- *per il Ministero della Giustizia* –Dipartimento per gli affari di giustizia: Dott. Giovanni Armone;
- *per il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*–Direzione generale per le politiche del personale e gli affari generali: Dott.ssa Paola Calamini, dott. Francesco Volpe;
- *per il Ministero dell'Interno* – Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile: Vice Prefetto Gabriella Tramonti;
- *per il Ministero dell'Interno* – Servizio di controllo interno: Prefetto Carmela Pagano;
- *per il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca* - Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione

ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione:

Dott.ssa Olimpia Marcellini, Dott. Benedetto Maturani;

- *per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* - Direzione Generale degli Affari Generali: Dott. Alessandro Falco;
- *per il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali* – Servizio di controllo interno: Dott.ssa Paola Chiari, dott.ssa Caterina Campo;
- *per il Ministero delle Politiche agricole e forestali* – Gabinetto: Dott.ssa Caterina Mascolo;
- *per il Ministero delle Politiche agricole e forestali* – Direzione generale per i servizi e gli affari generali: dott. Roberto Tomaselli;
- *per il Ministero delle Politiche agricole e forestali* – Servizio di controllo interno: Dott.ssa Rosa Gigante, Dott. Attilio Tripodi, dott. Gianfranco Naccone;
- *per il Ministero della Salute* – Direzione generale per l'organizzazione, bilancio e personale: dott. Giuseppe Viggiano;
- *per l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato* – Direzione generale: Dott. Fabio Carducci, Dott.ssa Marina Imperatrice;
- *per il Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro*: Dott. Lanfranco Giorgi;
- *per la Corte dei conti* – Segretariato Generale – Ufficio risorse umane e formazione: Dott. Italo Guarente;
- *per la Corte dei conti* – Servizio controllo interno: Dott. Danilo Girotti;
- *per l'Agenzia delle Entrate*: Dott. Fabrizio Oddi – Dott.ssa Claudia Falomi – Dott. Vittorio Orsomanno – Dott. Felice Schipani;
- *per l'Agenzia delle Dogane*: Dott. Giuseppe Napoleoni;

- *per l'Agenzia del Territorio*: Dott.ssa Marinella Brillante e dott.
 - *Dott. Enrico Ravaschio*;
 - *per l'Agenzia Protezione Ambiente e per i Servizi Tecnici*: Dott. Giorgio Cesari – Dott. Alfredo Ricciardi – Dott. Fabio Tancredi;
- Uditi il Consigliere istruttore ed i rappresentanti delle Amministrazioni;

DELIBERA

di approvare con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio la Relazione concernente “La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002)”

ORDINA

ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94: che la relazione stessa sia comunicata, a cura della Segreteria della Sezione, alle *Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica; alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale - Dipartimento della Funzione Pubblica, Segretariato Generale - Dipartimento risorse umane e strumentali, Servizio controllo interno; al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Gabinetto, Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei servizi del tesoro, Dipartimento politiche fiscali, Ufficio controllo interno, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; nonché alle Amministrazioni, convocate, come sopra elencate.*

Il Presidente

(Dott. Tullio LAZZARO)

Il Relatore

(Dott.ssa Sonia MARTELLI)

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2006

CORTE DEI CONTI

**Sezione centrale di controllo sulla gestione
delle Amministrazioni dello Stato**

La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002

(Deliberazione della Sezione Centrale di Controllo sulle Amministrazioni dello Stato in
adunanza congiunta n° 1/2005 Indagine n. II.1.)

MAGISTRATO RELATORE

Cons. Sonia MARTELLI

INDICE

1. Oggetto dell'indagine e riferimenti normativi	11
2. Inquadramento sistematico	13
3. Considerazioni generali e di sintesi.....	16
4. La gestione degli incarichi di livello dirigenziale generale	28
4.1 La predisposizione dei criteri di conferimento	28
4.2 I criteri di conferimento e le condizioni di pari opportunità.....	31
4.3 La pubblicità degli incarichi conferiti e delle posizioni vacanti	31
4.4 L'applicazione data all'art. 19, 1° comma.....	32
5. La gestione degli incarichi di livello non generale	35
5.1 Presidenza del Consiglio dei ministri.....	36
5.2 Ministero degli affari esteri	36
5.3 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	37
5.4 Ministero delle attività produttive.....	38
5.5 Ministero per i beni e le attività culturali	39
5.6 Ministero delle comunicazioni.....	39
5.7 Ministero della difesa	40
5.8 Ministero dell'economia e delle finanze e Scuola superiore dell'economia e finanze	41
5.9 Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato	43
5.10 Ministero della giustizia	43
5.11 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....	46
5.12 Ministero dell'interno.....	47
5.13 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.....	47
5.14 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.....	48
5.15 Ministero delle politiche agricole e forestali.....	49
5.16 Ministero della salute	49
5.17 CNEL	51
5.18 Corte dei conti	52
5.19 Giustizia amministrativa	52
5.20 Agenzia delle dogane	53
5.21 Agenzia delle entrate	55
5.22 Agenzia del territorio.....	56
5.23 Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT)	58
6. La valutazione del personale con incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999.....	60
7. Gli incarichi dirigenziali al 30 giugno 2005.....	64
7.1 Gli incarichi dirigenziali di livello generale	65
7.2 Gli incarichi dirigenziali di livello non generale	70
7.3 Gli incarichi dirigenziali presso le agenzie fiscali	73
8. La consistenza organica dei dirigenti alla data del 30 giugno 2005.....	74
9. La costituzione dei ruoli dei dirigenti	80
10. Aspetti economici	82

1. Oggetto dell'indagine e riferimenti normativi

La Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha già svolto un'indagine sugli effetti del riordino della dirigenza statale a seguito dell'entrata in vigore della legge 15 luglio 2002, n. 145, i cui esiti sono stati approvati con deliberazione n. 24/04/G depositata il 3 dicembre 2004.

Erano state, in quell'occasione, prevalentemente esaminate le conseguenze derivanti dalla cessazione legale di tutti gli incarichi di livello generale disposta dal 7° comma dell'art. 3 della suddetta legge con particolare riguardo ai tempi occorsi all'emanazione dei decreti, alle modifiche nel trattamento economico, alle decisioni assunte nei confronti di coloro che avevano ricevuto un incarico di studio, nonché alla durata dei nuovi incarichi ed al grado di concretezza degli obiettivi individuati nei singoli conferimenti. Era, inoltre, emerso che ancora poche erano le amministrazioni statali che avevano disciplinato, in adesione a quanto disposto dall'art. 13 del C.C.N.L. del personale dirigente dell'area 1, i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi, e quando ciò era avvenuto, gli interventi avevano riguardato, in linea di massima, solo la dirigenza di livello inferiore. Limitato era anche il numero delle amministrazioni che avevano approvato i "sistemi di valutazione", risultati, in molti casi, in fase di sperimentazione. Ritardi si registravano, inoltre, nell'istituzione dei ruoli dei dirigenti, in relazione ai quali era emerso che il relativo regolamento di esecuzione era stato approvato quasi due anni dopo i tempi *ex lege* previsti.

Dopo l'assestamento del quadro normativo, la Corte ha deciso di programmare nuovamente un'analisi su questo delicato temaⁱ. In particolare, l'aspetto che si vuole sia sottoposto a controllo è quello delle modalità di conferimento degli incarichi ed a tal fine si prevede di sottoporre ad esame comparativo gli incarichi di prima fascia nella loro interezza e –attraverso un appropriato campione- quelli di livello inferiore. L'analisi è, peraltro, limitata ai criteri inerenti al merito tecnico delle scelte, con esclusione quindi di ogni valutazione della discrezionalità posta in essere.

Si tratta, in buona sostanza, di verificare quale attuazione sia stata data all'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 che, ancor prima di disciplinare le procedure di conferimento delle diverse tipologie

ⁱ Vedi deliberazione n. 1/2005/G. Si rileva che un nuovo intervento legislativo sulla dirigenza si è avuto con il d.l. 30 giugno 2005, n. 115 convertito con modifiche nella legge n. 168 del 17 agosto 2005 che, comunque, non ha toccato il tema oggetto di indagine.

di incarichiⁱⁱ, ha voluto preliminarmente stabilire i criteri di cui si deve tener conto nell'individuazione del soggetto prescelto. Al riguardo così si esprime il testo oggi vigente: "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".

La materia è stata oggetto anche di contrattazione con le parti sociali ed in quell'occasione sono stati regolati alcuni aspetti peculiari, rinviandosi la disciplina di dettaglio alle singole amministrazioni chiamate a provvedervi, interessando a loro volta le organizzazioni sindacali.

L'art. 13 del C.C.N.L. del personale dirigente dell'Area 1 firmato il 5 aprile 2001, infatti, dopo aver ripetuto sia pur con diversa formulazione, i criteri enunciati dal suddetto 1° commaⁱⁱⁱ, pone la necessità di un intervento integrativo, in particolare, in relazione agli aspetti connessi a garantire la più ampia conoscenza ed il continuo aggiornamento degli incarichi conferiti e dei posti dirigenziali vacanti. Tanto è richiesto all'espresso scopo di "consentire agli interessati l'esercizio del diritto a produrre eventuali domande per l'accesso a tali posti" (v. u. c. dello stesso art. 13)^{iv}.

ⁱⁱ Si rammenta, infatti, che:

- per gli incarichi di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali di livello generale, il 3° comma dell'articolo sopra citato richiede il decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente
- per gli incarichi di funzione di livello generale, il 4° comma dello stesso articolo dispone che siano conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta sempre del ministro competente
- per gli incarichi di livello non generale il comma successivo prevede l'attribuzione da parte del dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale.

ⁱⁱⁱ Ai sensi dell'art. 13 del C.C.N.L. i criteri di cui si deve tener conto nell'affidamento e nell'avvicendamento degli incarichi sono:

- la natura e le caratteristiche degli obiettivi da realizzare
- le attitudini e la capacità professionale del singolo dirigente
- i risultati conseguiti anche rispetto ai programmi e agli obiettivi precedentemente assegnati ed alle posizioni precedentemente ricoperte
- la rotazione degli incarichi (tale criterio, previsto dal testo dell'art. 19 vigente all'epoca della firma del Contratto collettivo, è stato espunto dalla legge n. 145 nel momento in cui ha modificato il 1 comma dell'art. 19).

^{iv} Le suddette disposizioni sono state confermate nell'ipotesi di C.C.N.L. per il quadriennio normativo 2002-2005 firmato il 10 gennaio 2006.

2. Inquadramento sistematico

La presente indagine, che, come visto, costituisce in qualche modo la prosecuzione del referto approvato dalla citata deliberazione n. 24/2004, ha avuto riguardo alle amministrazioni allora esaminate. La relativa istruttoria è stata, pertanto, svolta nei confronti della Presidenza del Consiglio, di tutti i ministeri, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, del CNEL, della Corte dei conti, dell'APAT e delle Agenzie fiscali, ad eccezione dell'agenzia del demanio, nel frattempo trasformata in ente pubblico economico. Di contro, sono stati sentiti gli organi della Giustizia amministrativa, che non erano stati allora coinvolti in quanto il relativo ordinamento non contempla posizioni dirigenziali di livello generale.

L'analisi svolta dalla Corte è stata tesa, preliminarmente, a verificare la predisposizione dei criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali e ad esaminarne, in caso positivo, il contenuto, per poi analizzare quali siano in concreto le procedure e le modalità seguite per giungere all'individuazione dei soggetti da proporre ai posti di funzione dirigenziale.

In adesione, quindi, a quanto richiesto dalla delibera di programmazione, sono stati esaminati tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale in essere alla data del 30 giugno 2005.

Premesso che la scelta del limite temporale è stata determinata dalla decisione di non incorrere in possibili sovrapposizioni con il procedimento di controllo preventivo cui, si rammenta, sono sottoposti gli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 3, 1° c. lett. b) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, si puntualizza che particolare attenzione nel corso dell'istruttoria è stata dedicata agli incarichi conferiti nel primo semestre 2005 (successivi, quindi, al deposito della citata delibera), in relazione ai quali le amministrazioni sono state invitate a fornire concreta dimostrazione di come si sia tenuto conto dei parametri ex lege stabiliti.

Quanto, poi, agli incarichi di livello non generale –ritenendo prioritario effettuare una valutazione che desse conto in modo comparativo delle

diverse realtà presenti nell'ordinamento- si è stabilito di estendere l'istruttoria a tutte le amministrazioni in esame restringendo l'analisi ad un numero circoscritto di incarichi. Ad ognuna di esse è stato, quindi, richiesto l'invio dei decreti e della documentazione relativa ai conferimenti degli ultimi 10 incarichi attribuiti nel primo semestre 2005 (eventuali interpelli, domande ricevute, schede di valutazione ecc...). Per le 7 amministrazioni che hanno conferito un numero minore di incarichi l'indagine ha riguardato, ovviamente, la totalità degli stessi.

Un supplemento di istruttoria è stato, poi, svolto nei confronti del ministero delle comunicazioni, dell'agenzia del territorio e dell'APAT al fine di valutare gli effetti derivanti dai criteri di conferimento che erano stati approvati in epoca prossima al menzionato *dies ad quem*.

Inoltre, in considerazione dell'eccezionalità delle disposizioni che, inserite nell'ambito dei regolamenti di organizzazione delle agenzie fiscali, consentono l'attribuzione di incarichi dirigenziali provvisori a funzionari amministrativi, si è provveduto all'acquisizione dei provvedimenti relativi agli incarichi vigenti alla data di riferimento presso le due Agenzie che presentavano un numero minore di conferimenti (agenzie delle dogane e del territorio) al fine di verificare, in particolare, la loro durata.

Sulla base dei parametri individuati, sono stati analizzati, come si evince dalla tabella che segue, 526 incarichi dirigenziali di livello generale e 216 di livello non generale.

Tab. n. 1

INCARICHI ESAMINATI NEL CORSO DELL'ISTRUTTORIA		
AMMINISTRAZIONI	Incarichi dirigenziali di livello generale	Incarichi dirigenziali di livello non generale
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	103	10
AFFARI ESTERI e IST. AGR. D'OLTREMARE	9	22
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	8	4
ATTIVITA' PRODUTTIVE	16	10
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	38	10
COMUNICAZIONI	9	11
DIFESA	11	7
ECONOMIA E FINANZE (ex tesoro)	76	10
ECONOMIA E FINANZE (ex finanze)		10
SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE.	1	6
AMMINISTRAZIONE AUTONOMA MONOPOLI	5	0
GIUSTIZIA	8	16
GIUSTIZIA – D.A.P.	6	18
GIUSTIZIA - ARCHIVI NOTARILI	1	1

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	55	0
INTERNO	5	6
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	39	11
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	15	10
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	10	10
SALUTE	16	10
CNEL	2	6
CONSIGLIO DI STATO	0	10
CORTE DEI CONTI	5	5
AGENZIA DELLE ENTRATE	35	10
AGENZIA DELLE DOGANE	26	10 + reggenze
AGENZIA DEL TERRITORIO	20	10 + reggenze
APAT	7	3
Totale	526	216

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

Oggetto di considerazione sono stati, inoltre, i sistemi di valutazione della dirigenza che, si rammenta, costituiscono il parametro di verifica delle fattispecie di “mancato raggiungimento degli obiettivi” e di “inosservanza delle direttive”, la cui imputabilità al dirigente determina, nei casi meno gravi, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale (v. art. 21 D.lgs. n. 165 del 2001). In particolare, è stata valutata l'adozione dei sistemi in parola, con particolare riguardo alla loro applicazione a regime.

Al fine, poi, di inserire nel dovuto contesto gli esiti dell'indagine, la verifica della Corte ha avuto ad oggetto anche:

- l'analisi dei posti coperti in relazione alle diverse possibili categorie di assegnatari previsti dalla legge
- la consistenza dei dirigenti di 1^a e di 2^a fascia
- la costituzione dei ruoli dirigenziali.

Da ultimo, anche in vista di eventuali futuri approfondimenti, sono stati acquisiti i dati relativi al trattamento economico effettivamente corrisposto in relazione allo svolgimento degli incarichi dirigenziali nel corso dell'anno 2004^v. Anche in tal caso sono stati esaminati tutti gli incarichi di livello generale, mentre per quelli di livello inferiore, tenuto conto del loro elevato numero, sono state esaminate le posizioni coperte nello stesso periodo sia presso gli Uffici di diretta collaborazione che presso le Direzioni generali addette alla trattazione degli affari del

^v L'individuazione del periodo è stata determinata dalle modalità di assegnazione della voce “retribuzione di risultato” che, subordinata al riscontro dell'attività svolta dal dirigente, viene di regola elargita nel corso dell'anno successivo a quello di riferimento.

personale (uffici che, com'è noto, operano in tutte le amministrazioni statali).

La richiesta della Corte, avanzata agli Uffici centrali di bilancio, è stata in realtà evasa con la collaborazione delle amministrazioni, non essendo i primi in grado di poter rispondere in tempi compatibili con l'espletamento dell'istruttoria.

3. Considerazioni generali e di sintesi

La Sezione ha già svolto indagini sugli effetti delle misure di riordino della dirigenza statale succedutesi nel corso degli ultimi anni, a seguito del continuo e tormentato iter delle riforme che hanno interessato l'intera organizzazione degli apparati pubblici. In particolare, sono stati oggetto di esame, nel 2001, il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento della dirigenza; nel 2002, la gestione del ruolo unico; nel 2004, l'attuazione della legge 15 luglio 2002, n. 145, con particolare riguardo agli effetti della cessazione legale di tutti gli incarichi di livello generale.

Con la presente indagine l'attenzione della Corte è stata centrata sull'esame comparativo degli incarichi dirigenziali al fine di valutare quale concreta attuazione abbiano ricevuto i principi dettati dal 1° c. dell'art. 19 del D.lgs. n. 165 del 2001, nel testo vigente introdotto dalla legge n. 145 del 2002.

La nuova formulazione della disposizione àncora la scelta dei dirigenti da un lato, all'elemento oggettivo della natura e delle caratteristiche degli obiettivi prefissati, dall'altro, a quello soggettivo delle attitudini e delle capacità professionali valutate in relazione ai compiti che i medesimi saranno chiamati ad espletare. Da essa è stato espunto il criterio della rotazione presente nel testo previgente.

Emerge con chiarezza la volontà del legislatore che il conferimento degli incarichi non dipenda esclusivamente dal rapporto di fiduciarità –che, da solo, avrebbe trasformato il potere di scelta in un esercizio arbitrario

privo di qualunque limite e non altrimenti verificabile- ma trovi fondamento nella previa elaborazione di strumenti che, in forma sufficientemente analitica, consentano di procedere ad una valutazione dei candidati.

In tale percorso assumono significativo rilievo le decisioni prese in sede di contrattazione collettiva (v. art. 13, 7° c. del C.C.N.L. del 2001) laddove si è ritenuto di rinviare la definizione dei suddetti strumenti alle singole amministrazioni (che dovranno provvedere a darne informazione preventiva ai soggetti sindacali) e nel contempo si è posto l'accento sulla necessità di assicurare la pubblicità e il continuo aggiornamento degli incarichi conferiti e dei posti dirigenziali vacanti all'evidente superiore scopo di rendere possibile il più corretto esercizio del potere discrezionale da parte delle amministrazioni^{vi}.

In un sistema degli incarichi dirigenziali che si impernia per tutti sui criteri della temporaneità e per quelli apicali anche sulla fiducia del potere politico (v. c. 8 dell'art. 19 del D.lgs. n. 165) è stato all'uopo introdotto un elemento di fondamentale importanza a tutela, non solo, della P.A. -che deve garantire il buon andamento dell'azione amministrativa individuando i dirigenti che, per le loro capacità professionali siano adatti a ricoprire un determinato incarico- ma anche degli interessati che vedono messa in luce la loro professionalità valutata in base ai risultati conseguiti in precedenza.

Desta in questo contesto perplessità la clausola di salvaguardia introdotta dall'art. 62, 2° c. del nuovo C.C.N.L. dell'area dirigenza pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2006 ai sensi del quale “ove non siano disponibili posizioni dirigenziali vacanti di pari fascia nell'ambito del ruolo di appartenenza, ovvero le stesse richiedano il possesso di specifici titoli di studio e professionali, l'amministrazione regola gli effetti economici correlati all'attribuzione di un eventuale incarico di importo inferiore sulla base di criteri definiti nella contrattazione integrativa”. Tra i criteri si prevede, comunque, che debba tenersi conto dell'attribuzione “di una retribuzione di posizione il cui valore economico non sia inferiore del 10% rispetto a quella

^{vi} Vedasi in tal senso delibera della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti n. 10 del 2003

corrisposta in relazione al precedente incarico”. La norma, come ampiamente sottolineato dalle Sezioni riunite di questa Corte in sede di certificazione del Contratto^{vii}, appare essere in contrasto con l’art. 19 del D.lgs. n. 165 del 2001 le cui disposizioni costituiscono, secondo quanto stabilito dalla legge n. 145 del 2002^{viii}, “norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi”. Ed infatti, il Contratto, da un lato, introduce una definizione del trattamento economico non conforme al combinato disposto degli articoli 19, 2° comma e 24 del menzionato decreto legislativo, dall’altro immette nell’ordinamento una sorta di “*divieto di reformatio in peius*” del trattamento economico in palese contrasto con l’ultimo periodo del 1° comma del più volte citato art. 19 che dispone l’inapplicabilità dell’art. 2103 del codice civile al conferimento degli incarichi ed al passaggio ad incarichi diversi. Tanto premesso, l’indagine di questa Sezione –che ha riguardato la Presidenza del Consiglio, i 14 ministeri e le altre amministrazioni statali che erano comprese nell’ex Ruolo unico (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, CNEL, Corte dei conti e Giustizia amministrativa), l’agenzia delle dogane, l’agenzia delle entrate, l’agenzia del territorio e l’APAT - ha comportato, con riferimento alla data del 30 giugno 2005, l’esame di tutti gli incarichi di livello generale in essere presso le suddette amministrazioni e, in conformità di quanto previsto dalla delibera di programmazione, di un campione di quelli di livello inferiore. In esito a tale esame è, in sintesi, emerso quanto segue.

A. Incarichi di livello generale

A.1 Tutte le amministrazioni esaminate, ad eccezione del ministero delle comunicazioni e dell’APAT^{ix}, hanno ritenuto di non intervenire con provvedimenti specifici sul tema dei criteri di conferimento e delle procedure connesse a rendere noti i dati relativi agli incarichi conferiti, alle posizioni vacanti ed alla conseguente facoltà dei potenziali aspiranti

^{vii} Vedi delibera n. 21/CONTR.CL/06

^{viii} Vedi art. 3, comma 1, lett. e) che ha aggiunto all’art. 19 il comma 12 bis.

^{ix} Vedi par. 4.1

di produrre istanza. Come si evince da quanto esposto nella parte specifica, non si è ritenuto necessario adottare criteri specifici che consentissero l'applicazione concreta ai singoli casi delle disposizioni astrattamente contenute nelle norme in esame a causa essenzialmente del carattere fiduciario degli incarichi in parola.

Né adeguata considerazione ha ricevuto il richiamo contenuto nell'ultimo comma del menzionato art. 13 visto che alla diffusione dei dati sopra riferiti si è provveduto solo mediante il sito dell'amministrazione ove sono stati pubblicati i nominativi dei dirigenti che sono stati preposti alle strutture generali, disattendendosi in tal modo l'ulteriore, più importante, aspetto della possibilità concessa a chi ne avesse interesse di candidarsi alla copertura del posto.

Non può non sottolinearsi come un tale *modus operandi* comporti, se non altro, il rischio di non poter dimostrare, soprattutto qualora l'incarico sia stato affidato ad un estraneo, di aver adeguatamente valutato le professionalità interne all'amministrazione potenzialmente interessate, in vista, fra l'altro, anche di eventuali profili di contenimento della spesa pubblica.

Le considerazioni svolte valgono anche per le due amministrazioni che hanno provveduto a dettare disposizioni in ordine al conferimento degli incarichi di funzione dirigenziali di livello generale. Nei confronti dell'APAT, in quanto la materia de qua è stata omessa nel "regolamento per il conferimento degli incarichi" da questa adottato; nei confronti del ministero delle comunicazioni il quale non ha ottemperato alle analitiche disposizioni emanate in proposito^x.

Con riferimento, infine, alle condizioni di pari opportunità di cui si prevede debbano tener conto i criteri di conferimento, l'indagine ha evidenziato come nessun seguito sia stato dato al disposto dei commi 4 bis e 5 ter dell'art. 19 introdotti nel 2002 neanche nei documenti che, come si vedrà più avanti, sono stati elaborati per gli incarichi di seconda fascia. Nel rinviare alle valutazioni svolte al par. 4.2, si vuole in questa sede sottolineare la necessità che anche a tale aspetto debba essere dedicata maggiore attenzione nelle dovute sedi al fine di completare il quadro delineato in termini generali ed astratti dal legislatore.

A. 2 Passando alla individuazione dei criteri indicati dal 1° c. dell'art. 19 nell'ambito degli incarichi di livello generale in corso alla data del 30 giugno 2005, esaminati nella loro totalità, la Sezione rileva la pressoché

^x Vedi par 5.6.

assoluta impossibilità di accertare in capo ai singoli dirigenti il possesso dei requisiti professionali correlati ai parametri desumibili dalla norma.

La maggior parte delle amministrazioni, infatti, ha ritenuto di fornire la documentazione atta a dimostrare l'applicazione dei parametri medesimi trasmettendo solo i provvedimenti di incarico, dai quali, peraltro, non è dato desumere la coerenza dei requisiti professionali del soggetto prescelto rispetto alle funzioni che egli è chiamato a realizzare, né le concrete valutazioni effettuate in ordine agli altri elementi oggettivi e soggettivi stabiliti dall'art. 19. L'assoluta genericità dei provvedimenti, nonché, per i conferimenti ai sensi del 4° c. dell'art. 19, delle note di proposta, non consente, infatti, di verificare la rispondenza fra le attitudini e le capacità professionali del dirigente e i compiti che si intendono affidare.

Quanto, poi, alle amministrazioni che hanno sottoposto all'esame della Corte ulteriori elementi conoscitivi a supporto delle scelte effettuate (vedi parte finale del par. 4.4) deve rilevarsi che non sempre le considerazioni svolte trovano adeguato riscontro in elementi certi ed oggettivi che diano conto dell'iter logico seguito, né adeguata evidenza è stata data in particolar modo alla correlazione tra i vari criteri quale intesa dal legislatore. L'esigenza di una più attenta analisi è avvertita specialmente per i "nuovi incarichi", in relazione ai quali non può ritenersi sufficiente l'indicazione dell'ufficio precedentemente ricoperto, pur se in modo meritorio; o del solo curriculum o delle "ricerche" dirette ad evidenziare il dirigente "giusto".

Si ritiene utile precisare che le sopra esposte considerazioni valgono indipendentemente dalla connotazione giuridica che si voglia attribuire al provvedimento di incarico.

Non ignora la Sezione il dibattito esistente sulla natura giuridica dell'atto di conferimento -dibattito solo parzialmente mitigato dalla sentenza resa dalla Cassazione nella quale si è presa posizione nel senso della natura privatistica degli atti di conferimento anche dopo la legge n. 145^{xi}- e sulle implicazioni da esso conseguenti.

Va, infatti, rilevato che, qualunque sia la tesi che si intende seguire, resta il fatto che l'introduzione nell'ordinamento giuridico delle disposizioni più volte richiamate impone, come logico corollario, che le amministrazioni debbano essere in grado di dimostrare la loro osservanza fornendo le specificazioni necessarie a palesare che la scelta operata sia la più adeguata rispetto ai criteri prefissati.

^{xi} V. Cass. 20 marzo 2004, n. 5659

Ne consegue la necessità che la valutazione degli elementi che giustificano la scelta avrebbe dovuto, comunque, essere dimostrata in sede di controllo successivo sulla gestione in modo da rendere palese l'applicazione data ai suddetti parametri. Non si vuole con questo svalutare l'aspetto fiduciario dell'incarico dirigenziale, ma solo richiamare le amministrazioni al rispetto di ciò che il legislatore ha ritenuto necessario al fine di soddisfare l'interesse pubblico nel nuovo contesto organizzativo che si è andato delineando a partire dal 1993.

Del resto, se si accedesse alla tesi contraria ne conseguirebbe che la norma sia stata *inutiliter data*.

E' del tutto evidente, invece, che il 1° c. dell'art. 19 costituisce uno degli aspetti qualificanti che connota la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale posto a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica^{xii}. L'esigenza di una sua necessaria operatività viene *ad abundantiam* confermata dal C.C.N.L. che, come si evince dal combinato disposto dei commi 1 e 7 dell'art. 13 e dalla dichiarazione congiunta n. 1 posta alla fine del documento, ne prevede un'ulteriore regolamentazione da sottoporre alla previa informazione dei soggetti sindacali.

B. Incarichi dirigenziali di livello non generale

B.1 L'istruttoria ha evidenziato come solo parte delle amministrazioni abbiano, sia pur con modalità diverse, dato seguito al 7° c. dell'art. 13 del C.C.N.L.^{xiii}.

Quanto ai criteri di conferimento l'analisi svolta sui singoli documenti ha posto in luce che -fatta eccezione per il ministero dell'interno, gli archivi notarili e, in misura minore, il ministero per i beni e le attività culturali e il ministero del lavoro e delle politiche sociali- quasi tutte le amministrazioni si sono limitate ad una mera ripetizione dell'art. 13, 1° c. del C.C.N.L. al quale sono state, a volte, apportate integrazioni, prevedendosi forme di prelazione nei confronti di alcune categorie^{xiv}. In alcuni documenti viene reintrodotta il principio di rotazione degli incarichi^{xv}.

^{xii} Vedasi, in tal senso, Corte costituzionale ordinanza 16 gennaio 2002, n. 11.

^{xiii} Non hanno al riguardo provveduto: la Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero degli affari esteri, il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il ministero delle politiche agricole, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e il CNEL. Per il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e per il ministero della salute il provvedimento emanato non si applica ai dirigenti in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione del ministro.

^{xiv} Vedi par. 5.8

^{xv} In tal senso i documenti emanati dal ministero delle attività produttive, dal ministero delle comunicazioni, dal ministero della giustizia e dal ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

In considerazione di quanto sopra rilevato, sarebbe stato auspicabile che i criteri inseriti nei singoli documenti avessero comportato un ulteriore passaggio individuando più in dettaglio le voci e i parametri da utilizzare per dare maggiore concretezza alle regole generali già note. Tale soluzione è stata, del resto, adottata, sia pur con modalità diverse, dalle amministrazioni appena menzionate. In particolare, si vuole in questa sede segnalare il documento elaborato presso il ministero dell'interno, che oltre a prevedere quali siano le diverse voci di cui si deve tener conto nella scelta, indica anche il limite massimo dei punti che può essere attribuito in relazione a ciascuna di esse.

B.2 Nell'ambito dei citati documenti trovano, invece, più approfondita regolamentazione le procedure e le modalità da seguire per assicurare adeguata pubblicità agli incarichi conferiti ed alle posizioni vacanti, prevedendosi, per lo più accanto alla pubblicazione nel sito internet dell'amministrazione, l'invio di specifiche lettere circolari a tutti i dirigenti e il conseguente esame delle istanze ricevute da parte, in genere, del dirigente generale interessato^{xvi}.

L'espletamento di tali procedure non è, di norma, previsto nei casi in cui si addivenga alla decisione di confermare il dirigente incaricato che non sia incorso nelle violazioni di cui all'art. 21 del D.lgs. n. 165. Presso alcuni dicasteri tali "semplificazioni" sono ammesse pure nel caso di passaggi da un ufficio all'altro nell'ambito della stessa struttura generale^{xvii}.

In segno opposto si comporta il ministero dell'economia e delle finanze presso il quale anche in caso di scadenza naturale alla vacanza è data idonea pubblicità.

Con favore si apprezza la previsione da parte dei ministeri delle attività produttive, delle comunicazioni e della giustizia della previa verifica della mancanza di professionalità interne in caso di attribuzione di incarichi ad estranei ai sensi dei commi 5 bis e 6 dell'art. 19. Tale modalità risulta, del resto, conforme all'interpretazione che delle disposizioni è stata fatta dalla Sezione del controllo preventivo di questa Corte^{xviii}.

^{xvi} La disciplina di tali passaggi è espressamente prevista dai documenti vigenti presso i ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle attività produttive, delle comunicazioni, della difesa, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'interno, della salute, della Corte dei conti e dell'Agenzia del territorio. Manca, invece, qualunque riferimento alle procedure nel decreto del Ministro per i beni e le attività culturali.

^{xvii} Sic: ministero difesa

^{xviii} Vedasi, fra le altre le delibere n. 3/2003 e 16/2003.

B.3 Differenze si riscontrano per quanto attiene alla forma che rivestono i documenti in parola. Solitamente alla loro emanazione si è provveduto con decreto del ministro^{xix} o, comunque, in caso di organismi dotati di autonomia organizzativa, con provvedimento delle rispettive autorità di vertice^{xx}. Presso alcuni dicasteri, invece, i documenti medesimi sono stati emanati dai direttori generali preposti alla trattazione degli affari del personale^{xxi}, mentre in altri essi costituiscono “parte integrante” del verbale relativo all’incontro nel corso del quale sono stati messi a conoscenza delle OO.SS^{xxii}.

Al riguardo, pur constatando che né il decreto legislativo né il C.C.N.L. si pronunciano in merito alla forma che la definizione dei criteri deve rivestire –rinvenendosi, al riguardo, una sola prescrizione che ha ad oggetto l’informazione preventiva ai sensi dell’art.6 del C.C.N.L.- la tesi preferibile appare quella che configura l’atto de quo come provvedimento che promana dall’autorità di vertice. Si rinvencono in esso, infatti, i connotati di direttiva generale per l’indirizzo e lo svolgimento dell’azione amministrativa, così come di recente sostenuto dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti con deliberazione n. 6/2006/P.

B. 4 Passando ad esaminare quale attuazione sia stata data ai suddetti documenti e, in genere, alle disposizioni normative in esame deve rilevarsi che a fronte di 16 amministrazioni^{xxiii} che hanno espressamente stabilito di rendere note le posizioni vacanti sul sito web dell’amministrazione e/o mediante lettera circolare, solo 8 hanno

^{xix} Sic: ministeri dell’ambiente e della tutela del territorio, delle attività produttive, per i beni e le attività culturali, delle comunicazioni, delle infrastrutture e trasporti, dell’interno e della salute.

^{xx} Sic: Scuola superiore dell’economia e delle finanze e Ufficio centrale degli archivi notarili. Per la Corte dei conti il provvedimento reca la firma del Segretario Generale che, ai sensi dell’art. 12 del regolamento di organizzazione è il vertice dell’organizzazione amministrativa, mentre per l’APAT si è in presenza di un decreto del Direttore dell’Agenzia approvato con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio.

^{xxi} Ci si riferisce al ministero della giustizia e al ministero dell’economia e delle finanze presso il quale sono stati emanati due documenti: uno, approvato dal capo dipartimento dell’amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, riguarda il “personale dirigenziale del ministero”; l’altro, emanato a distanza di quasi due anni dal capo del dipartimento per le politiche fiscali, si riferisce esclusivamente al personale dirigenziale amministrato da questo dipartimento.

^{xxii} Così presso il ministero della difesa, del lavoro e delle politiche sociali e l’agenzia del territorio.

^{xxiii} Trattasi dei ministeri dell’ambiente e della tutela del territorio, delle attività produttive, delle comunicazioni, della difesa, dell’economia e delle finanze (con 2 documenti diversi, uno, per l’area ex-tesoro e l’altro, per il dipartimento per le politiche fiscali), della giustizia, delle infrastrutture, dell’interno e della salute, nonché della Corte dei conti, degli organi di Giustizia amministrativa, della Scuola superiore dell’economia e delle finanze, dell’amministrazione degli archivi notarili, dell’agenzia del territorio e dell’APAT.

dimostrato di aver dato seguito a tali indicazioni^{xxiv}. Ad esse vanno aggiunte 2 ministeri che hanno dimostrato di dare diffusione all'intenzione di coprire i posti vacanti, pur in mancanza di preve decisioni assunte in tal senso^{xxv}.

Quanto, poi, all'applicazione data ai criteri di conferimento l'indagine della Corte ha messo in luce una situazione non molto dissimile da quella registrata per gli incarichi di livello generale, essendo emerso che anche nei casi in cui sono stati resi pubblici i posti vacanti ed acquisite le domande prodotte dagli interessati non è possibile, in linea di massima, risalire all'iter seguito nella scelta del dirigente. Nessun elemento utile in tal senso si rinviene nella documentazione trasmessa che, quasi sempre, consiste nel solo decreto nel quale, al massimo, si rinviene la mera attestazione delle capacità professionali del dirigente avallata, in qualche caso, dal curriculum e dall'indicazione dell'ufficio precedentemente ricoperto.

In positivo, vanno segnalati, invece, l'agenzia del territorio (che di recente ha dato avvio ad un sistema che prevede la costituzione di commissioni per l'analisi delle domande pervenute e l'attribuzione di punteggi in relazione a criteri che dovranno essere di volta in volta stabiliti), il ministero della difesa (presso il quale l'istruttoria ha evidenziato lo svolgimento di un esame dei parametri ex lege stabiliti in relazione ai diversi candidati) e, infine, il ministero dell'interno. Quest'ultimo, in particolare, ha dimostrato che il sistema approvato consente di verificare il rispetto dei criteri normativamente stabiliti (v. par. 5.12)

Per il resto, quindi, non possono che richiamarsi le osservazioni sopra svolte per gli incarichi di più alto livello.

C. Al di là delle rilevate problematiche, deve rilevarsi la presenza di alcuni fattori che, in modo più o meno diretto, hanno riverberato i loro effetti nella gestione degli incarichi dirigenziali. Va, infatti, considerato che:

- alla data del 30 giugno 2005 i sistemi di valutazione della dirigenza previsti dall'art. 5 del D.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999 risultavano non essere stati adottati da tutte le amministrazioni esaminate e, lì dove emanati, erano, a volte, applicati in via

^{xxiv} Ci si riferisce ai ministeri delle attività produttive, della difesa, dell'economia e delle finanze (per ciascuna delle due aree) e dell'interno, alla Giustizia amministrativa, alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, all'agenzia del territorio e all'APAT.

^{xxv} Sono il ministero per i beni culturali, del lavoro e delle politiche sociali (la comunicazione scritta è trasmessa solo ai dirigenti con incarico in scadenza).

sperimentale^{xxvi}. Ciò ha comportato, fra l'altro che ancora non sia stata posta in essere la valutazione complessiva sull'incarico svolto voluta dall'art. 13, 4° c. del C.C.N.L. del 2001

- molti ministeri sono stati oggetto di complessi processi di riorganizzazione che, avviati a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono giunti solo di recente a termine. Ci si riferisce al ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al ministero per i beni e le attività culturali, al ministero delle comunicazioni, al ministero delle infrastrutture e trasporti, al ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al ministero del lavoro e delle politiche sociali, al ministero delle politiche agricole e forestali, al CNEL e, infine, all'APAT. Non può, infatti, sottacersi che l'urgenza di rendere operative in tempi brevi le nuove strutture potrebbe aver determinato una limitata attenzione alla predisposizione degli strumenti che avrebbero consentito di palesare l'applicazione dei criteri di cui trattasi
- i ruoli dei dirigenti previsti dalla legge n. 145 e regolati dal D.P.R. n. 108 del 2004 devono ancora essere formalmente costituiti presso la maggior parte delle amministrazioni^{xxvii}. Ancora non attiva è, pertanto, la banca dati informatica presso il dipartimento della funzione pubblica che, secondo quanto ex lege previsto, dovrà costituire un utile strumento di conoscenza per quanto riguarda tutti i dirigenti che appartengono alle amministrazioni che facevano parte del ruolo unico.

D. L'indagine ha, infine, messo in evidenza alcuni ulteriori profili problematici di carattere generale che qui di seguito si richiamano.

- Notevolmente inferiore rispetto alla dotazione organica prevista è risultata la consistenza del personale dirigenziale globalmente in servizio presso le amministrazioni esaminate alla data del 30 giugno 2005. In particolare, le maggiori carenze si rilevano presso la dirigenza di 1^a fascia che registrava una presenza di dirigenti pari al 45% della dotazione organica prevista. E se è vero che a quella data non aveva trovato ancora attuazione il d.l. n. 115 del 30 giugno 2005 convertito nella legge n. 168 del successivo 17 agosto che ha abbassato il requisito temporale della permanenza nella titolarità di incarichi di livello generale

^{xxvi} Vedi par. 6.

^{xxvii} Vedi par. 9

necessario per il transito nella fascia superiore da 5 a 3 anni, non può sottacersi che per la 2^a fascia i dirigenti presenti corrispondono al 68% della dotazione stabilita alla medesima data e che, pertanto, gli effetti derivanti dal suddetto decreto legge se da un lato avranno impinguato la consistenza della 1^a fascia, dall'altro, ovviamente, avranno comportato (e comporteranno) un'ulteriore decurtazione nella fascia più bassa. Non può, dunque, non sottolinearsi la necessità di un celere reclutamento del personale dirigenziale attraverso gli ordinari meccanismi concorsuali

- Consistente è presso le agenzie fiscali il ricorso al personale amministrativo appartenente alle aree più alte. Per ovviare alle denunciate carenze di personale dirigenziale, infatti, le agenzie possono -in forza di una norma che, nata per il ministero delle finanze, ha trovato nuova vita nei rispettivi regolamenti di organizzazione- conferire incarichi "provvisori" ai funzionari amministrativi di grado più alto. Pur avendo constatato che i suddetti incarichi sono attribuiti, in linea di massima, in esito a procedure che potrebbero definirsi para-concorsuali, si vuole in questa sede sottolineare l'urgenza di risolvere in tempi brevi una situazione che, consentita in via del tutto eccezionale per un limitato periodo di tempo, continua ad avere vigenza a distanza di cinque anni dalla costituzione degli enti in parola. Tale situazione, fra l'altro, può prospettare riflessi anche sull'atteso trattamento pensionistico dei soggetti interessati, le cui aspettative in merito, restando deluse, potrebbero generare contenzioso.
- Meritano una riflessione i due incarichi di studio attribuiti dal ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal ministero della salute aggiuntivi rispetto ai posti di funzione previsti dalla normativa di settore. Il fenomeno denuncia una delle possibili distorsioni di un sistema, come quello attuale, che consente di preporre a posti di funzione dirigenziale soggetti diversi da quelli istituzionalmente previsti e che, nel contempo, prevede (anzi, auspica) che costoro siano diversamente impiegati. Si sottolinea, pertanto, l'esigenza di individuare, al verificarsi delle situazioni sopra rilevate, meccanismi di controllo della spesa pubblica che, altrimenti, potrebbe risultare non governata.
- Con riferimento, infine, ai dati economici la rilevazione effettuata -che ha avuto riguardo alla retribuzione corrisposta in relazione

allo svolgimento di tutti gli incarichi dirigenziali di prima fascia e di alcuni di seconda espletati nel corso del 2004 – porta a confermare, in linea di massima, le considerazioni già svolte nei precedenti relazioni. In particolare, non può non sottolinearsi come nulla sia mutato per quanto riguarda la diversificazione del trattamento economico variabile corrisposto in relazione alle amministrazioni presso la quale la funzione viene esercitata. Sulla base dei dati acquisiti sono emerse, infatti, differenze quantificabili intorno ai 105 mila euro per gli incarichi di livello dirigenziale generale ed ai 50 mila per quelli di livello non generale.

Quanto, poi, alla rilevanza della componente di risultato nell'ambito del trattamento economico accessorio, deve registrarsi che, per gli incarichi più elevati, il rapporto percentuale tra la retribuzione di risultato e quella di posizione variabile si è modificato, sia pur in modo non omogeneo, a vantaggio della prima. Per 8 amministrazioni, infatti, questo dato si attesta intorno al 30%, mentre per le altre si registrano valori che vanno dal 17% al 25%^{xxviii}. Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali di livello non generale si è preso atto che mediamente il rapporto in parola si attesta intorno al 37% presso le strutture del personale ed al 30% presso gli uffici di diretta collaborazione. Deve, peraltro, osservarsi che la maggiore attenzione verso la componente di risultato non riguarda tutte le amministrazioni esaminate, considerato che in taluni ministeri il dato si attesta intorno a valori inferiori al 20% e che presso alcuni uffici di diretta collaborazione al posto della retribuzione di risultato è corrisposta una indennità sostitutiva previamente stabilita in misura fissa con decreto ministeriale, la cui corresponsione non è subordinata ad alcuna valutazione sui risultati conseguiti.

Conclusivamente può ritenersi che il riordino della dirigenza statale non sia stato del tutto attuato in conformità con la *mens legis* e che, in ogni caso, le varie disposizioni vigenti debbano essere fra loro coordinate allo scopo di consentire all'amministrazione il pronto conseguimento dei fini loro assegnati. Occorre, dunque, come anche fatto presente dai rappresentanti delle Amministrazioni nel corso dell'adunanza della

^{xxviii} Nel 2002 erano solo 5 le amministrazioni che raggiungevano il 30% e la fascia di oscillazione era compresa dal 13 al 22%.

Sezione di controllo^{xxix}, un maggior impegno da parte di tutte le amministrazioni a porre in essere i processi i moderni di governance previsti dal legislatore, nonché la volontà da parte della classe politica di avvalersi di dirigenti capaci e di questa di voler rivendicare la propria professionalità.

4. La gestione degli incarichi di livello dirigenziale generale

4.1 La predisposizione dei criteri di conferimento

Secondo quanto emerso dall'istruttoria, tutte le amministrazioni esaminate, ad eccezione del ministero delle comunicazioni e dell'APAT sui quali più avanti si tornerà a trattare, hanno ritenuto di non disciplinare ulteriormente i criteri generali indicati dal 1° c. dell'art. 19 e di non regolamentare gli aspetti relativi alla pubblicità delle posizioni vacanti.

Il tema risulta essere oggetto di analisi presso il ministero dell'istruzione -che solo di recente, ha completato il processo di riorganizzazione nato dall'accorpamento dei dicasteri della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica- e presso il ministero della salute nel cui ambito è stata avanzata l'ipotesi di estendere, con i necessari adattamenti, i criteri vigenti per gli incarichi di livello non generale.

In esito a specifica richiesta diretta a conoscere i motivi di tale scelta, è stato unanimemente sottolineato che le norme in esame non sono meritevoli di ulteriori approfondimenti a causa essenzialmente del carattere fiduciario degli incarichi in parola, che configura un'ampia discrezionalità in ordine alla individuazione del dirigente da nominare. Sono stati, inoltre, richiamati a supporto della decisione presa, altre diverse considerazioni che qui di seguito sono sinteticamente riportate:

^{xxix} Ci si riferisce, in particolare, agli interventi del Dipartimento della funzione pubblica e del ministero del lavoro e delle politiche sociali.

- la Presidenza del Consiglio dei ministri ritiene che costituiscono ulteriore elemento ostativo le peculiarità dell'organizzazione e la molteplicità delle funzioni ad essa spettanti;
- il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il ministero della difesa^{xxx} ed il CNEL citano l'esigua entità delle posizioni di funzione istituzionalmente previste;
- il ministero dell'economia e delle finanze evidenzia l'alta professionalità richiesta per ricoprire tali incarichi;
- il ministero per i beni e le attività culturali ha puntualizzato che nessun obbligo incombe sull'Amministrazione circa l'attivazione di una vera e propria procedura para-concorsuale con pubblicazione di posti disponibili e fissazione di rigidi criteri di valutazione;
- il ministero degli affari esteri, il ministero della giustizia e il ministero dell'interno si appellano alla necessità di trattare in modo omogeneo le diverse categorie di personale cui possono essere attribuiti gli incarichi dirigenziali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti. L'ultimo dei suddetti dicasteri ha, peraltro, rappresentato che la recente revisione delle posizioni funzionali della carriera prefettizia ha offerto l'occasione per disciplinare nel relativo manuale operativo i contenuti dei ruoli organizzativi di management generale, che vanno ad incidere, tra l'altro, su posizioni funzionali comuni a diverse carriere. In conseguenza di ciò si sta provvedendo "a porre in essere gli strumenti costituenti il presupposto logico necessario alla predisposizione dei criteri in parola"
- Il ministero delle infrastrutture e trasporti non ritiene necessaria la predisposizione dei criteri di conferimento, in quanto il sistema delineato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 prefigura in capo all'organo politico un'ampia discrezionalità in ordine all'individuazione del dirigente da nominare, con conseguente compressione del sindacato *ab externo* di tali scelte. E' stato, comunque, rappresentato che in occasione della riorganizzazione seguita all'entrata in vigore del D.P.R. n. 184 del 2 luglio 2004 il ministro ha dettato al direttore generale per le politiche del personale, con atto interno e di carattere strettamente riservato,

^{xxx} Il ministero della difesa richiama anche le particolarità del relativo procedimento, che vede coinvolto, accanto all'autorità di vertice, il segretario generale cui spetta, ai sensi dell'art. 7, lett. m) del D.P.R. 25 ottobre 1999, n. 556, "il compito di fornire indicazioni al ministro per gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale da conferire ai dirigenti civili".

alcune indicazioni in ordine all'affidamento degli incarichi dirigenziali generali ai nuovi posti di funzione.

Peculiare è la posizione delle agenzie fiscali che, in attuazione di quanto disposto dall'art. 27 del D.lgs. n. 165 hanno recepito all'interno dei propri regolamenti di organizzazione i principi desumibili dal 1° c. dell'art. 19 ripetendone in modo quasi pedissequo il contenuto. Nel constatare che nessuna disposizione è stata, peraltro, dettata in relazione alle esigenze di pubblicità e di trasparenza degli incarichi conferiti e delle vacanze dei posti, si fa presente che nel corso dell'istruttoria l'agenzia delle dogane e quella delle entrate hanno rappresentato che nella scelta dei dirigenti da proporre a posti di vertice periferici si seguono in via di fatto alcuni criteri "in funzione preventiva di salvaguardia dell'immagine e del prestigio del dirigente e, di riflesso, dell'agenzia". A tal fine, si ritiene opportuno non proporre i direttori di nuova nomina alle strutture periferiche presso le quali prestavano prima servizio. Al medesimo fine l'agenzia delle entrate non attribuisce lo stesso incarico di vertice presso una direzione regionale per più di un quinquennio.

Con riferimento, poi, al ministero delle comunicazioni e all'APAT che, come sopra accennato, hanno disciplinato i criteri di conferimento degli incarichi di 1^a fascia, si precisa quanto segue.

Per il ministero, il relativo decreto -emanato in data 19 aprile 2005 ed avente ad oggetto anche gli incarichi di funzione dirigenziale di seconda fascia- detta significative disposizioni in tema di pubblicità da dare alle posizioni vacanti e sulle procedure da seguire per giungere all'individuazione del soggetto da incaricare^{xxxi}. Degna di menzione appare, poi, la disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 3, che stabilisce che l'attribuzione di incarichi ai sensi dell'art. 19, commi 5 bis e 6 del D.lgs. n. 165 sia effettuata previa verifica, mediante interpello, dell'insussistenza o indisponibilità di professionalità interne.

Quanto, poi, all'APAT l'atto -approvato con DG/127/2005- dopo aver affermato la competenza del Ministro dell'ambiente e della tutela del

^{xxxi} In particolare, si dispone che i conferimenti siano preceduti dalla pubblicazione dei posti vacanti, corredata dalla specificazione delle competenze richieste in relazione a ciascuna delle posizioni. A tale incombenza si deve provvedere sia tramite il sito internet dell'amministrazione, sia mediante lettera circolare da inviare a tutti i dirigenti almeno ogni sei mesi. Spetta al Segretario generale ed al direttore generale per la gestione delle risorse umane valutare -sulla base dei criteri indicati (che corrispondono a quelli previsti dall'art. 13 del C.C.N.L.) e tenuto conto del curriculum- l'idoneità tecnica del dirigente a perseguire gli obiettivi connessi all'espletamento dell'incarico e, conseguentemente, formulare al Ministro una proposta motivata per il seguito di competenza.

territorio a conferire, su proposta del Direttore dell'agenzia, gli incarichi e gli altri atti ad essi connessi (revoche, modifiche, conferme e rinnovi), si limita ad un richiamo della normativa vigente sul trattamento economico e sulla durata degli incarichi, senza intervenire in tema di criteri e di procedure.

4.2 I criteri di conferimento e le condizioni di pari opportunità

Come sopra accennato, la novella del 2002 ha previsto che i criteri di conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale (generale e non) debbano tener conto delle condizioni di pari opportunità.

L'indagine ha evidenziato che nessun seguito è stato dato a tali norme, neanche nei documenti che, come si vedrà più avanti, sono stati elaborati per gli incarichi di seconda fascia.

Alcune amministrazioni^{xxxii} hanno, peraltro, precisato che delle menzionate disposizioni si è comunque tenuto conto nella prassi, mentre altre^{xxxiii} hanno affermato di ritenere garantita la pari opportunità, dal momento che molte posizioni dirigenziali sono coperte da donne

Si ritiene, al riguardo, di precisare che il dato numerico dei posti attribuiti ai dirigenti di sesso femminile se pure possa essere sintomatico di una maggiore attenzione verso la problematica, non può di per sé solo costituire elemento atto a dimostrare l'ottemperanza alle citate disposizioni.

L'obiettivo della norma è, in realtà, la creazione di strumenti oggettivi che, nell'ambito di quelli previsti per il conferimento, consentano di rendere effettiva la parità di trattamento fra uomini e donne, in adesione anche a quanto prescritto dall'art. 51 della Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, nonché dal decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 145 di attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità tra uomini e donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

4.3 La pubblicità degli incarichi conferiti e delle

^{xxxii} Sic: Presidenza del Consiglio dei ministri, ministero della difesa, ministero dell'interno, agenzia delle entrate e agenzia del territorio.

^{xxxiii} Sic: ministero per i beni e le attività culturali, ministero dell'economia e delle finanze, ministero delle infrastrutture, ministero del lavoro e delle politiche sociali e agenzia delle dogane

posizioni vacanti

Passando ad esaminare gli aspetti gestionali, va preliminarmente fatto presente che l'unica forma di pubblicità degli incarichi conferiti e dei posti dirigenziali vacanti che di fatto è posta in essere consiste nella pubblicazione sul sito internet delle diverse amministrazioni.

Non ha ritenuto di dare pubblicità alle vacanze delle posizioni dirigenziali mediante lettera circolare neanche il ministero delle comunicazioni, in occasione dell'unico incarico conferito successivamente all'adozione del suddetto D.M. Deve, al riguardo, rilevarsi che si trattava di attribuzione ai sensi del c. 5 bis.

4.4 L'applicazione data all'art. 19, 1° comma

Quasi tutte le amministrazioni hanno ritenuto di dimostrare l'applicazione data al 1° comma dell'art. 19 del D.lgs. n. 165 trasmettendo unicamente i provvedimenti di incarico il cui esame, peraltro, non offre elementi utili a ricostruire in concreto in quale modo siano stati valutati i parametri indicati dalla legge, rinvenendosi, per lo più, una generica e ripetitiva attestazione delle qualità e attitudini professionali degli *incaricandi* non avallata da elementi concreti che colorino i singoli conferimenti^{xxxiv}.

In particolare, ciò appare di tutta evidenza nei casi in cui al conferimento si perviene mediante d.p.c.m. ai sensi del 4° c. dell'art. 19 (che sono la maggior parte di quelli esaminati). In questi, infatti, l'unico riferimento ai criteri si trova in uno dei considerando delle premesse che fa rinvio alla “ *lettera.... con la quale il ministro...., in relazione alla natura delle caratteristiche degli obiettivi fissati, delle attitudini e delle capacità professionali, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nelle direttive generali per l'azione amministrativa, ha formulato una proposta di attribuzione a.....* ”.

Si è dovuto, peraltro, constatare che anche tali proposte –acquisite presso il competente ufficio di controllo preventivo in quanto quasi sempre non trasmesse dalle amministrazioni - consistono in niente di più di una lettera di trasmissione dello schema del d.p.c.m. cui è

^{xxxiv} La scarsità di elementi desumibili dai decreti ha indotto la Corte a rivolgersi una seconda volta alle amministrazioni sottolineando come i criteri elencati nel suddetto 1° c. dell'art. 19, proprio perché contenuti in una norma generale e astratta, necessitassero, nel momento del conferimento, di concrete specificazioni in ordine alla individuazione dei diversi requisiti nei singoli casi, specificazioni della cui sussistenza l'indagine avrebbe dovuto accertare l'esistenza. Ma anche questa successiva richiesta non ha sortito, in linea di massima, risultati.

allegato il curriculum dell'interessato il cui esame, da solo, non appare certo essere sufficiente a dar conto delle valutazioni fatte con riferimento a ciascuno dei parametri ex lege stabiliti.

Va, ancora, sottolineato che la stessa Presidenza del Consiglio, nell'invitare le singole amministrazioni a dare tempestiva attuazione alla nuova normativa con circolare del 31 luglio 2002 aveva suggerito, da un lato, che le proposte di conferimento dovessero dar conto in modo succinto degli elementi indicati nell'art. 19 (v. punto 17), ma dall'altro, aveva precisato che siffatto schema era stato predisposto ai fini della definizione in tempi brevi delle sole ipotesi di conferma (vedi nota all'all. 2). Da tali istruzioni è dato, dunque, evincere che nelle rimanenti fattispecie e per il futuro, le proposte di incarico devono essere, in conformità di quanto disposto dal punto 12 lett. e), "adeguatamente motivate in relazione ai diversi parametri considerati dal riformulato articolo 19, ed agli elementi indicati nella contrattazione collettiva, con riguardo alla rotazione degli incarichi".

Tanto premesso, deve, comunque, darsi atto che alcune amministrazioni hanno mostrato una maggiore attenzione verso la problematica in esame ed hanno fornito ulteriori delucidazioni in proposito allegando in aggiunta ai provvedimenti di incarico anche altra e diversa documentazione.

In particolare:

- il ministero degli affari esteri ha rappresentato che l'individuazione dei potenziali candidati, una volta deciso di coprire gli incarichi vacanti, è effettuata dal direttore generale del personale il quale, d'intesa con gli organi di vertice (Segretario generale e Ministro), sceglie il soggetto che "appare, sulla base delle pregresse esperienze e della specifica competenza acquisita in determinati settori di attività, la figura professionale più idonea ad assolvere l'incarico che si intende affidare"^{xxxv}. Tali elementi, sinteticamente richiamati nelle premesse dei decreti, ricevono, in genere maggiore attenzione nell'appunto operativo redatto dal suddetto dirigente generale nel cui ambito sono illustrati gli incarichi precedentemente svolti dai soggetti prescelti e la professionalità da costoro dimostrata nell'espletamento di alcune particolari e specifiche attività. Conferma

^{xxxv} Vedi nota della direzione generale per il personale n. 031/P0388603 del 3 ottobre 2005

di tali giudizi si rinviene esaminando le schede di valutazione degli interessati, trasmesse dall'amministrazione relativamente agli incarichi attribuiti nel primo semestre 2005

- il ministero della difesa ha trasmesso le proposte di conferimento al Ministro della funzione pubblica nel cui ambito risultano descritti i compiti della struttura che si intende assegnare in relazione ai quali si dichiara che sono state valutate le attitudini personali e le capacità professionali dei dirigenti descritte nei curricula, anch'essi trasmessi nel corso dell'istruttoria
- il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha fatto presente gli incarichi vigenti alla data di riferimento sono stati conferiti nel corso della riorganizzazione di cui al D.P.R. 11 agosto 2003, n. 319 e che in quell'occasione si è ritenuto –in assenza di richieste prodotte da eventuali interessati- di ricercare “i candidati ritenuti idonei sulla base delle pregresse esperienze di lavoro e, per quanto riguarda i capi di dipartimento, del livello, anche internazionale, della loro fama di studiosi”^{xxxvi}. Dello svolgimento di tale esame comparativo vien dato atto, nelle premesse dei singoli provvedimenti.
- il ministero del lavoro e delle politiche sociali -che ha trasmesso, oltre ai decreti che ed alle relative note di proposta, i curricula degli incaricati e l'estratto del monitoraggio finale della direttiva per l'azione amministrativa per l'anno 2004- ha chiarito che gli incarichi in essere alla data del 30 giugno 2005 sono stati quasi tutti conferiti in occasione della ristrutturazione seguita all'entrata in vigore del D.P.R. 29 luglio 2004, n. 244 per la cui attuazione si è deciso di confermare, in linea di massima, i dirigenti precedentemente incaricati
- la Corte dei conti ha precisato come nel conferimento degli incarichi di livello generale, pur in mancanza di una formale predisposizione dei criteri, sono stati ritenuti fattori determinanti nella scelta l'esperienza acquisita negli incarichi di 2^a fascia precedentemente ricoperti, l'anzianità nel ruolo, nonché “la professionalità e duttilità

^{xxxvi} Vedi nota del dipartimento per la programmazione ministeriale e la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione n. 852 del 24 novembre 2005

allo svolgimento di incarichi che richiedono particolari capacità tecniche”. Di tali elementi è fatta espressa menzione nelle premesse dei decreti medesimi.

- le agenzie fiscali hanno rappresentato che nel conferimento degli incarichi di livello dirigenziale generale (rectius, di vertice) si è tenuto conto della conoscenza e delle esperienze professionali dimostrate dal dirigente, nonché dei risultati dai medesimi conseguiti negli incarichi all’epoca rivestiti^{xxxvii}.

Secondo quanto si è avuto modo di constatare, i sopra indicati profili sono sinteticamente richiamati, per l’agenzia delle dogane e del territorio, nei pareri favorevoli resi dal comitato di gestione sulle proposte di conferimento resi in adesione a quanto disposto dai rispettivi regolamenti di amministrazione, e per l’agenzia delle entrate in un’apposita sezione dei provvedimenti di incarico dedicata alla “motivazione”.

La Sezione, pur giudicando favorevolmente, limitatamente alle conferme, l’impegno delle suddette amministrazioni per adeguarsi al dettato normativo, avverte, comunque l’esigenza, di ribadire la necessità di fornire in modo chiaro la dimostrazione della correlazione tra i diversi elementi indicati dalla legge.

5. La gestione degli incarichi di livello non generale

Contrariamente a quanto emerso per gli incarichi di livello superiore, quasi tutte le amministrazioni esaminate hanno dato seguito al 7° c. dell’art. 13 del C.C.N.L. senza, peraltro, ispirarsi ad un medesimo modello sia dal punto di vista della forma che del contenuto.

^{xxxvii} In particolare, l’Agenzia delle dogane ha fatto presente che nell’attribuzione degli incarichi in parola ci si avvale sia delle relazioni periodiche e finali rese dagli interessati all’ufficio pianificazione strategica e dei referti consuntivi da quest’ultimo predisposti, sia delle relazione dell’ufficio di staff “Audit interno” dalle quali si traggono anche elementi per valutare le capacità manageriali dimostrate nell’esercizio delle competenze affidate. L’Agenzia delle entrate ha, invece, puntualizzato che le valutazioni sull’operato dei dirigenti sono tratte non solo dalle verifiche poste in essere nell’ambito della convenzione tra l’agenzia e il ministero dell’economia e finanze, ma anche dall’applicazione delle metodologie definite dal Sistema che, adottato nel 2002 per la dirigenza-base, è stato esteso a decorrere dal 2004 anche alla dirigenza di vertice (Sistema integrato risultati indicatori obiettivi).

In considerazione di ciò, si ritiene prevalente l'esigenza di evidenziare le peculiarità delle singole amministrazioni con riferimento sia alla disciplina che ciascuna di esse si è data che alle modalità di attribuzione degli incarichi che si è avuto modo di rilevare nel campione esaminato.

5.1 Presidenza del Consiglio dei ministri

Anche per gli incarichi di livello non generale la Presidenza ha ritenuto di non dare un seguito all'art. 13 del C.C.N.L., né di adottare particolari forme di pubblicità dirette a rendere noti i posti di funzione vacanti.

E' stato, peraltro, fatto presente che con protocollo stipulato con le organizzazioni sindacali il 7 marzo 2005 è stato assunto l'impegno di formalizzare la disciplina dei criteri in parola, "fatte salve le posizioni per le quali sia richiesta la fiducia della parte politica". Alla fissazione dei principi di carattere generale si provvederà in sede di stipula del primo C.C.N.L. del personale dirigenziale del comparto autonomo della Presidenza, mentre la loro concreta definizione è demandata alla successiva contrattazione integrativa.

Quanto all'applicazione data ai criteri di conferimento, nell'evidenziare che sono stati trasmessi solo i decreti di incarico, si osserva che nelle premesse si rinviene una mera attestazione, non avallata da alcun elemento, della professionalità e dell'esperienza dell'interessato in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli obiettivi assegnati.

5.2 Ministero degli affari esteri

L'esigua entità delle posizioni, unita alle esigenze di omogeneizzazione con gli altri incarichi dirigenziali presenti nell'ordinamento e attribuibili ai funzionari diplomatici, ha indotto l'amministrazione a non dare alcuna attuazione all'ultimo comma dell'art. 13 del C.C.L.N. anche per quanto riguarda le posizioni più basse.

Per il resto, si rileva che nel corso dell'istruttoria sono stati trasmessi solo i decreti di incarico nei quali, per quanto interessa, si rinviene la mera constatazione dell'opportunità di confermare e/o affidare ex novo il posto di

funzione dirigenziale ai dirigenti di volta in volta individuati.

Le medesime considerazioni vanno svolte per l' Istituto agronomico d'oltremare, che è organo di consulenza e di assistenza del ministero nel campo tecnico, economico e scientifico, al quale è dedicata apposita sezione nell'ambito dell'istituendo ruolo del ministero. Deve, comunque, osservarsi che un solo dirigente è inquadrato nel suddetto ruolo ed il medesimo risulta essere titolare dell'unico posto di funzione dirigenziale coperto.

5.3 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

L'amministrazione ha provveduto alla definizione dei criteri oggetto di esame con decreto n. GAB/50/2004 del 30 aprile 2004 che ha trovato la sua prima applicazione nella seconda metà del 2004 in occasione dell'attuazione data alla riorganizzazione di cui al D.P.R. 17 giugno 2003, n. 261. Il provvedimento non si riferisce agli Uffici di diretta collaborazione e agli uffici del SECIN, per i quali si fa espresso rinvio ad un successivo atto che, peraltro, non risulta ancora essere stato adottato.

Con riferimento ai criteri, il decreto nulla aggiunge all'elencazione di cui all'art. 13 del C.C.N.L., dal quale è stato espunto il criterio della "rotazione", non inserito in adesione a quanto disposto dalla legge n. 145. Analiticamente descritte sono le procedure di conferimento e di avvicendamento che, si prevede, prendano l'avvio dalla comunicazione delle vacanze delle posizioni dirigenziali disponibili (e di quelle che si prevede tali si renderanno a seguito di pensionamenti o scadenze contrattuali) che i direttori generali preposti alle diverse strutture sono tenuti a trasmettere con cadenza semestrale alla direzione generale per i servizi interni. Questa, a sua volta, darà ad esse pubblicità sia con lettera circolare da inviare singolarmente a tutti i dirigenti sia mediante l'utilizzazione del sito web.

Deve, peraltro, rilevarsi che tali formalità non risultano seguite in occasione di nessuno dei 4 incarichi esaminati nel corso dell'istruttoria, i quali consistono in 2 attribuzioni di funzioni ex c. 5 bis dell'art. 19 del D.lgs. n. 165 e in 2 avvicendamenti "determinati da esigenze di servizio" ed aventi ad oggetto posti di funzione vacanti per i quali i competenti

direttori generali hanno ritenuto di fare ricorso a dirigenti titolari di altro incarico nell'ambito della stessa struttura con i quali è stato previamente risolto consensualmente il contratto in corso.

Per quanto attiene, poi, all'applicazione dei criteri pur registrandosi che nelle premesse dei decreti si dà atto delle competenze possedute dagli interessati sia in rapporto alle esigenze complessive dell'amministrazione che di quelle specifiche delle strutture generali presso le quali sono assegnati, si sottolinea l'assenza di valutazioni concrete in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli obiettivi da realizzare e, per gli interni, sui risultati conseguiti in precedenza.

5.4 Ministero delle attività produttive

I criteri di conferimento sono stati approvati con decreto del Ministro del 14 marzo 2005. Il documento –ripetuti i criteri indicati dal C.C.N.L.- dedica un'attenzione particolare sia alla pubblicità delle posizioni dirigenziali (cui deve provvedersi tramite il sito internet e con specifica lettera circolare da inviare a tutti i dirigenti almeno ogni sei mesi) che alle procedure di conferimento e di avvicendamento degli incarichi che vedono coinvolti i titolari dei centri di responsabilità e la direzione generale per i servizi interni. Si prevede, peraltro, che qualora il dirigente generale abbia intenzione di confermare un dirigente a lui assegnato o di attribuirgli un incarico diverso fra quelli presenti nella struttura cui è preposto, deve, tre mesi prima della scadenza del rapporto, dare di ciò comunicazione alla direzione generale per i servizi interni, dopo aver valutato in modo positivo l'incarico complessivamente svolto.

Le procedure relative alla pubblicità delle posizioni dirigenziali hanno avuto attuazione a decorrere dal mese di giugno 2005, allorquando il competente ufficio ha provveduto a trasmettere a tutte le direzioni generali ed al Gabinetto le tabelle riepilogative degli incarichi dirigenziali non generali attribuiti, nonché di quelli disponibili, anche se temporaneamente affidati in reggenza. In esito a tale inoltro non sono giunte alla direzione domande intese ad ottenere il conferimento degli uffici vacanti e, pertanto, i diversi titolari dei centri di responsabilità hanno provveduto autonomamente, dopo aver sentito gli interessati.

I provvedimenti di incarico conseguentemente emessi (esaminati nel corso dell'istruttoria) si limitano (sia che si tratti di conferme di reggenze che di nuove attribuzioni) ad un generico riferimento alle attitudini e alle capacità professionali dell'incaricato. Solo in un caso si rinviene un giudizio positivo sull'incarico precedentemente svolto che è

contestualmente revocato.

5.5 Ministero per i beni e le attività culturali

Il ministero per i beni e le attività culturali è intervenuto in materia con D.M. 13 settembre 2001 nel quale sono disciplinati gli aspetti che in concreto devono essere presi in considerazione per ognuno dei criteri elencati dall'art. 13 del C.C.N.L.^{xxxviii}, ma non si interviene in tema di pubblicità di procedure.

Di tali osservazioni prodromiche alla scelta non è fatta menzione nei provvedimenti di incarico (nei quali è contenuta solo una mera attestazione delle capacità professionali dimostrate dagli interessati), né l'amministrazione ha fornito ulteriori elementi utili in tal senso.

La pubblicità e l'aggiornamento dei conferimenti degli incarichi dirigenziali è stata, comunque, assicurata tramite la divulgazione dei nominativi dei dirigenti incaricati sul sito web dell'amministrazione, mentre alla diffusione delle posizioni vacanti si è provveduto in occasione della riorganizzazione del dicastero in cui è espressamente richiamato il sopra menzionato art. 13 c. 7 del C.C.N.L..

5.6 Ministero delle comunicazioni

Come sopra visto, il ministero delle comunicazioni ha definito i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia presenti presso gli uffici centrali e periferici del ministero con D.M. del 19 aprile 2005.

Nel richiamare le sopra riferite disposizioni sulla pubblicità e sull'aggiornamento dell'elenco dei posti conferiti e di quelli vacanti, si fa presente che la competenza a valutare i curricula di coloro che hanno fatto istanza è del direttore generale per la gestione delle risorse umane che deve essere affiancato dal dirigente generale preposto all'ufficio dirigenziale interessato unitamente al quale formulerà una designazione motivata ai fini dell'assegnazione del dirigente alla struttura. Qualora fra le domande presentate non si rinvenga il dirigente idoneo all'incarico, il posto vacante dovrà essere assegnato ad uno dei dirigenti privi di incarico.

^{xxxviii} Ad es. per la voce "natura e caratteristiche degli obiettivi da realizzare" si prevede di prendere in considerazione "la specificità degli obiettivi, valutando come la loro natura possa richiedere l'attribuzione dell'incarico ad un dirigente in possesso di specifiche caratteristiche"; per la voce "attitudini e capacità professionali del singolo dirigente" si dispone che "primo fattore di valutazione sarà la coerenza della professionalità intrinseca a ciascun incarico con quella posseduta dal singolo dirigente....".

Per il conferimento di incarichi di nuova nomina e per l'attribuzione di incarichi ad estranei ex art. 19, commi 5 bis e 6 si richiede un previo interpello diretto a tutti i dirigenti in servizio. In quest'ultimo caso è necessario che il Segretario generale, d'intesa con il sopra menzionato direttore generale, abbia precedentemente individuato l'ufficio o gli uffici da coprire mediante il ricorso ad estranei.

Ciò premesso, l'istruttoria ha evidenziato che in occasione dell'unico conferimento intervenuto successivamente all'emanazione del D.M. (trattasi di un incarico ex c. 5 bis) le nuove procedure in materia di pubblicità non hanno trovato applicazione, non risultando così verificata l'insussistenza o indisponibilità di professioni interne.

Il decreto di conferimento in quest'occasione emanato non differisce, del resto, dagli altri esaminati che, attribuiti in occasione della riorganizzazione del ministero,^{xxxix} non forniscono alcuna dimostrazione in merito ai parametri in esame.

Un'analisi delle capacità professionali degli interessati con riferimento allo svolgimento delle funzioni connesse all'incarico si rinviene, invece, nei provvedimenti emessi nei confronti di estranei ai quali si è fatto ricorso in considerazione della dichiarata indisponibilità delle specifiche professionalità richieste nell'ambito del ruolo del ministero^{xl}.

Nel corso dell'adunanza della Sezione del controllo è stato, comunque, dall'amministrazione affermato che gli incarichi di funzione dirigenziale sono coperti attraverso interpellanze nel rispetto del principio della rotazione e della pubblicità.

5.7 Ministero della difesa

Presso il ministero della difesa i criteri di conferimento sono stati oggetto di esame congiunto da parte dell'amministrazione e delle organizzazioni sindacali nel corso della riunione tenutasi il 9 dicembre 1997. Il relativo provvedimento –rimasto sic et simpliciter quale allegato al verbale redatto in quell'occasione- è stato integrato da un successivo atto comunicato per posta alle stesse organizzazioni con nota del 22 ottobre 1998 a firma del direttore generale per il personale civile pro tempore.

^{xxxix} Il ministero delle comunicazioni è stato riorganizzato in attuazione del regolamento approvato con D.P.R. 22 giugno 2004, n. 176 cui ha fatto seguito il D.M. del 16 dicembre dello stesso anno, con cui sono stati definiti i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

^{xl}La necessità di fare ricorso all'art. 19, c. 6 del D.lgs. n. 165 è attestata anche dal D.M. del 28 dicembre 2004 con cui si è provveduto all'assegnazione delle risorse ai dirigenti generali a seguito della menzionata organizzazione.

Più che ai criteri -che sono, comunque, considerati^{xli} - i documenti in parola sono tesi a disciplinare in modo analitico le procedure da adottare in relazione alle diverse possibili evenienze (conferimento a dirigenti di prima nomina, conferimento provvisorio di incarichi di reggenza, attribuzione, ecc..). In particolare, si prevede che in caso di vacanze di incarichi di diverso peso nell'ambito della medesima struttura e/o di incarichi nell'ambito di strutture diverse debbano essere attivate da parte della direzione generale per il personale civile forme di pubblicità mediante apposita nota circolare nella quale devono essere stabilite le modalità ed i termini per la presentazione delle domande. Si apre così un procedimento che vede coinvolti il direttore generale per il personale civile, il Segretario generale e i direttori generali interessati ai quali spetta la formale attribuzione dell'incarico. A costoro è, peraltro, riconosciuta -prima che la direzione generale del personale civile abbia reso pubblica la vacanza- la facoltà di assegnare, per ragioni organizzative e gestionali da motivare, i posti che si rendessero vacanti nel corso dell'anno affidandoli a dirigenti già in servizio nell'ambito della struttura medesima.

L'effettivo svolgimento di tale iter è stato dall'amministrazione dimostrato nel corso dell'istruttoria mediante la trasmissione degli atti relativi alla procedura indetta sul finire del 2004^{xlii} in esito alle quali il direttore generale per il personale civile ha formulato le proposte di sua competenza al Segretario generale fornendo precise indicazioni sulle attitudini personali e sulle capacità professionali dei dirigenti individuati, con particolare attenzione alla loro attinenza con gli obiettivi dell'incarico.

5.8 Ministero dell'economia e delle finanze e Scuola

^{xli} Al punto 3 del primo dei menzionati atti si legge testualmente che: "Per il conferimento degli incarichi si terrà conto: delle esperienze professionali e delle conoscenze tecniche acquisite con specifico riferimento alla funzione dirigenziale da conferire, del periodo di espletamento di incarichi in relazione al livello dirigenziale ed, eventualmente -in misura minore- non dirigenziale degli incarichi stessi, dei risultati conseguiti in precedenti direzioni di uffici, ..."

^{xlii} In particolare, sono stati prodotti: la nota con cui è stato avviato l'interpello, le domande, i curricula dei dirigenti che ad essa hanno partecipato, le note del direttore generale per il personale civile al capo di Stato maggiore per acquisire il parere previsto dall'art. 7 del D.P.R. n. 556 del 25 ottobre 1999, il parere reso da questi e la relazione del suddetto direttore generale al Segretario generale.

superiore dell'economia e finanze^{xliii}

La mancata approvazione del regolamento di organizzazione del ministero dell'economia e delle finanze fa sì che seguiti ad avere vigenza la normativa che si riferisce all'ex ministero del tesoro e all'ex ministero delle finanze sia pur con l'introduzione delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 173 del 3 luglio 2003^{xliv}.

Il permanere di tale divisione riverbera i suoi effetti anche nella gestione del personale dirigenziale che risulta disciplinato in modo distinto in relazione all'area di appartenenza.

In particolare, per i criteri di conferimento risultano emanati in data 24 gennaio 2002 la determina del capo dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro che si riferisce al "personale dirigenziale del ministero" e in data 17 dicembre 2003 l'analogo provvedimento del capo del dipartimento per le politiche fiscali diretto esclusivamente al personale dirigenziale da questo amministrato.

Il contenuto dei due atti è in linea di massima identico. Differenze si registrano nella parte relativa alla pubblicità dei posti vacanti (che per l'area dell'ex ministero delle finanze deve essere effettuata anche mediante la pubblicazione in apposito supplemento straordinario al Bollettino ufficiale e non solo sul sito internet del ministero), nonché nei criteri che devono supportare la scelta, in relazione ai quali per l'area finanziaria si è deciso di tener conto non solo di quelli previsti dall'art. 13 del C.C.N.L., ma anche dei motivi di famiglia e di salute eventualmente rappresentati dagli interessati, che potranno essere considerati nel rispetto del principio di efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse umane. Inoltre, mentre per l'area ex-tesoro si prevede che debbano essere considerate in primo luogo le istanze prodotte dai dirigenti del ministero, per il dipartimento delle politiche fiscali hanno prelazione i dirigenti in questo incardinati e, a seguire, quelli in servizio presso il ministero dell'economia e finanze.

Passando ad analizzare le modalità di conferimento in concreto seguite si è potuto constatare che i posti di funzione vacanti sono conferiti in esito alla pubblicazione sul sito internet delle posizioni disponibili ed all'esame delle domande trasmesse dagli interessati. Presso il dipartimento per le politiche fiscali tale iter è seguito anche per i posti

^{xliii} Le notizie esposte sono state fornite alla Corte dal capo dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro che è stato formalmente incaricato dal capo di Gabinetto di raccogliere e di trasmettere alla Corte anche gli elementi di conoscenza relativi al dipartimento per le politiche fiscali, alla Scuola superiore dell'economia e finanze e all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

^{xliv} Vedi, sul punto, del. n. 24/2004/G pag. 31

che si rendono vacanti per scadenza naturale dell'incarico^{xlv}.

Va, comunque, osservato che, pur in presenza di una procedura che consente agli interessati di candidarsi alla copertura del posto, dagli atti trasmessi per ciascuna delle due aree non è dato evincere sulla base di quale ordine di considerazioni si sia reputato preferire il soggetto incaricato agli altri che avevano fatto domanda.

Per quanto riguarda, poi, la Scuola superiore dell'economia e finanze - istituzione di alta cultura e formazione dotata di autonomia organizzativa e contabile posta alle dirette dipendenze del Ministro- gli incarichi sono conferiti in adesione a quanto stabilito dal Direttore amministrativo della Scuola con determina n. 9155 del 13 luglio 2004, nella quale sono stati recepiti i criteri individuati dal dipartimento per le politiche fiscali con il sopra citato provvedimento del 17 dicembre 2003. Nel corso dell'adunanza è stato precisato che alla diffusione delle posizioni vacanti si provvede anche mediante formale comunicazione trasmessa a tutti i dipartimenti del ministero, agli uffici di diretta collaborazione, alle agenzie fiscali ed all'amministrazione autonoma dei monopoli fiscali.

I decreti acquisiti nel corso dell'istruttoria confermano lo svolgimento delle procedure previste, dando atto delle procedure di interpello e delle domande ricevute.

5.9 Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Il profondo procedimento di riorganizzazione avviato con il D.P.R. 15 dicembre 2003, n. 385 (cui ha fatto seguito il D.M. del 1° ottobre 2004 concernente gli uffici di livello dirigenziale non generale) e realizzato nel corso del 2005, ha determinato la mancata definizione dei criteri di conferimento. Né è stato possibile valutare le modalità seguite nell'attribuzione degli incarichi di livello inferiore in quanto nel periodo in esame non vi sono stati conferimenti.

5.10 Ministero della giustizia

Considerato che nell'ambito del ministero sono presenti più realtà organizzative che hanno separatamente disciplinato i criteri in parola, si ritiene di dover analizzare in modo distinto le diverse aree.

Va, comunque, rammentato che il Ministro, in considerazione della carenza di personale dirigenziale, è intervenuto nella materia in esame

^{xlv} Dal novembre del 2005 questa prassi trova applicazione anche presso l'area dell'ex ministero del tesoro.

(v. D.M. del 4 marzo 2004) autorizzando sia i dipartimenti (ad eccezione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) che l'ufficio centrale degli archivi notarili ad attribuire, nei limiti ivi stabiliti, incarichi ai sensi dell'art. 19 c. 6 del D.lgs. n. 165, disponendo che il ricorso all'esterno debba essere preceduto dalla verifica dell'eventuale disponibilità di dirigenti appartenenti all'amministrazione in possesso della professionalità necessaria per ricoprire l'incarico che si intende affidare.

➤ *Area amministrazione giudiziaria (comprende il dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; il dipartimento per gli affari di giustizia; gli uffici di diretta collaborazione e gli uffici giudiziari periferici)*

I criteri di conferimento sono stati definiti con decreto del direttore generale della direzione del personale e della formazione presso il dipartimento dell'organizzazione giudiziaria in data 31 luglio 2002. Il provvedimento è stato sostituito da analogo atto emesso il 30 gennaio

2004 cui è subentrato un nuovo decreto emesso il 28 febbraio 2005.

Secondo quanto previsto dal documento attualmente vigente -che, in linea di massima, ha contenuti identici al precedente- i conferimenti devono essere preceduti da interPELLI ai dirigenti in servizio con i quali vengono resi noti i posti disponibili o che tali si renderanno nel corso dell'anno, individuati sulla base degli indirizzi e degli obiettivi indicati dall'autorità politica. L'esame e la valutazione delle domande deve essere effettuata sulla base dei curricula e della documentazione contenuta nel fascicolo personale tenendo conto dei criteri generali indicati nell'art. 13 del C.C.N.L.. Tale procedura non deve essere seguita nel caso in cui si decida di rinnovare l'incarico alla sua naturale scadenza. In tale ipotesi l'amministrazione, acquisito l'assenso dell'interessato, è tenuta ad effettuare, entro tre mesi dalla scadenza dell'incarico (nel documento del 2004 i mesi erano due) una valutazione complessiva dell'attività svolta cui segue, in caso positivo, il rinnovo dell'incarico. Qualora, pur di fronte ad una valutazione complessiva non negativa, si ritenga di non confermare il dirigente per motivate esigenze di carattere organizzativo, al medesimo deve essere proposto un incarico almeno equivalente oppure, dietro sua domanda, altro incarico anche di fascia inferiore.

Completano il decreto l'analitica disciplina dell'iter da seguire in presenza di alcune possibili evenienze (attribuzione di funzioni ispettive

e di funzioni di dirigente informatico, conferimenti a dirigenti che rientrano in servizio, incarichi di reggenza, ecc...)

Di tali procedure si è solo in parte potuto constatare l'applicazione. I decreti rientranti nel campione sono, infatti, tutti conferme nelle cui premesse si dà atto delle capacità professionali dimostrate dall'interessato nell'espletamento dell'incarico in essere quali risultano attestate anche dai documenti di valutazione.

➤ *Area della giustizia minorile (comprende il dipartimento della giustizia minorile)*

La materia dei criteri di conferimento è attualmente oggetto di esame, essendosi deciso di intervenire sul tema a seguito dell'emanazione del D.M. 14 settembre 2004 con cui sono state individuate le unità dirigenziali di livello non generale.

Passando all'esame degli incarichi, si osserva che nel corso dell'istruttoria sono stati trasmessi solo i decreti, la cui analisi non evidenzia alcuna particolare attenzione ai parametri stabiliti dall'art. 19.

Deve, peraltro, darsi atto che trattasi di attribuzioni di incarichi in reggenza determinate dall'urgente necessità di ricoprire il posto. Solo in un caso si è in presenza di un conferimento di funzioni a tempo pieno ad un dirigente che già ricopriva lo stesso posto ad interim.

➤ *Ufficio centrale degli archivi notarili*

Analitico appare il provvedimento con cui Direttore dell'ufficio centrale degli archivi notarili ha provveduto alla definizione dei criteri e delle modalità per l'affidamento degli incarichi dirigenziali.

L'atto, che reca la data del 31 marzo 1999, contiene, infatti, in relazione alle diverse possibili ipotesi di attribuzione di incarico (primo incarico a vincitori di procedure concorsuali, conferimento a dirigenti che rientrano in servizio, avvicendamento di funzioni dirigenziali ecc...) un'analitica elencazione degli elementi di cui si deve tener conto, elementi cui –si precisa- deve essere attribuito valore diverso^{xlvi}. Oggetto di particolare attenzione sono, poi, le procedure da seguire nelle diverse possibili

^{xlvi} A titolo esemplificativo, si riportano gli elementi da considerare nell'ipotesi di avvicendamento nelle funzioni dirigenziali, nei quali sono compresi: 1) i risultati conseguiti nello svolgimento di precedenti funzioni dirigenziali in relazione all'incarico da conferire; 2) i risultati conseguiti nella reggenza di uffici dirigenziali, nonché in compiti di consulenza, studio e ricerca, con specifico riferimento all'incarico da conferire, 3) i contributi ed esperienze professionali utilizzati dall'amministrazione (ivi compresi incarichi di docenza nelle materie professionali nell'ambito della SSPA e dell'Amministrazione degli archivi notarili), nonché conoscenze tecniche acquisite, con specifico riferimento all'incarico da conferire; 4) la formazione professionale acquisita con la partecipazione a corsi e seminari organizzati dalla SSPA e dell'Amministrazione degli archivi notarili con specifico riferimento all'incarico da conferire, titoli culturali e precedenti esperienze lavorative con specifico riferimento all'incarico da conferire. A parità di valutazione in applicazione dei precedenti criteri, saranno presi in considerazione: anzianità di servizio e, a parità di questa, posizione in ruolo; motivi di salute compatibili con l'incarico da conferire; motivi di famiglia.

evenienze: rinnovo, avvicendamento negli incarichi, attribuzione di reggenze ecc...

L'istruttoria non ha, peraltro, consentito di verificare in quale modo i suddetti criteri siano concretamente posti in essere, considerato che nel semestre preso in considerazione è stato conferito un solo incarico dirigenziale di livello non generale, che ha ad oggetto una conferma. In esso, pertanto, è dato atto della natura e delle caratteristiche dell'incarico, nonché delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente. Manca un riferimento alla valutazione complessiva dell'incarico.

➤ *Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria (D.A.P.)*

Il personale dirigenziale dell'amministrazione penitenziaria è stato disciplinato dalle norme di cui al decreto legislativo n. 165 nel periodo che va dal 18 novembre 2004 (data in cui è stato sottoscritto l'accordo con cui è stata data attuazione all'art. 36, 5° c. del C.C.N.L. della dirigenza) al 16 agosto 2005, giorno in cui è entrata in vigore la legge 27 luglio 2005, n. 154 (v. art. 4, c. 3) che ha ripristinato il regime di diritto pubblico.

L'amministrazione, pertanto, ha ritenuto di non predisporre i criteri di conferimento e di non dare pubblicità alle posizioni vacanti neanche sul sito web dell'amministrazione.

Nel periodo in esame sono stati, comunque, conferiti a dirigenti appartenenti al ruolo dell'amministrazione penitenziaria 18 incarichi di livello non generale, i cui decreti sono stati trasmessi nel corso dell'istruttoria.

Per quanto interessa in questa sede si rileva che i provvedimenti -che, per la maggior parte, riguardano dirigenti appena nominati a seguito della promozione per merito comparativo ai sensi della speciale normativa di settore- si limitano ad un mero rinvio al curriculum vitae.

5.11 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Dettagliate sono le previsioni contenute nel D.M. del 19 dicembre 2003 con cui si è provveduto, in particolare, alla individuazione delle procedure da seguire in caso di rinnovo e/o di avvicendamento e di conferimento degli incarichi.

Di esse, peraltro, non è stato possibile verificare le modalità di attuazione visto che nel periodo oggetto di esame non è stato conferito nessun incarico.

5.12 Ministero dell'interno

I criteri e le modalità per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi per i dirigenti "contrattualizzati" dell'amministrazione civile dell'interno sono stati approvati con D.M. del 5 agosto 2003 e successivamente integrati con analogo provvedimento del 30 marzo 2004. Tali criteri sono gli unici fra quelli esaminati ad indicare in modo approfondito quali siano gli elementi che devono essere presi in considerazione ai fini dell'attribuzione dell'incarico e a prevedere che per ognuno di essi siano stabiliti i punteggi massimi da attribuire^{xlvii}.

L'applicazione di quanto sopra è stata dimostrata nel corso dell'istruttoria con l'invio degli atti relativi alla procedura di attribuzione dei posti avviata con "bando di mobilità" per dirigenti diramato in data 31 gennaio del 2005.

In disparte qualunque valutazione sul merito dei punteggi attribuiti, la documentazione trasmessa (e cioè, tutte le domande presentate per ciascuno dei posti e le schede elaborate in relazione ad ognuna di esse complete dell'indicazione del punteggio attribuito) consente di ritenere rispettate le procedure previste nel D.M. del 2003 e l'attribuzione dell'incarico a coloro che hanno ottenuto, in relazione ai diversi posti, il miglior punteggio.

5.13 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

A tutt'oggi ancora non risultano predisposti i criteri di conferimento, in relazione ai quali è stata predisposta una bozza di direttiva, che deve essere sottoposta alle organizzazioni sindacali per un esame congiunto. Le cause del ritardo vanno rinvenute, a giudizio dell'amministrazione, nella necessità di attendere il completamento del disegno organizzativo delineato dal D.P.R. n. 319 del 11 agosto 2003 cui si è giunti con l'emanazione dei decreti ministeriali del 28 aprile e del 28 luglio 2004, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'amministrazione centrale e dei diversi

^{xlvii} In particolare, le voci che si dispone devono essere considerate sono: le funzioni in atto svolte (distinguendo tra incarichi dirigenziali e ulteriori incarichi ricoperti); le esperienze professionali maturate e le conoscenze tecniche acquisite nell'ultimo decennio; la formazione professionale acquisita mediante la partecipazione a corsi; i requisiti culturali (ulteriore laurea, specializzazioni post-laurea, diplomi post-universitari in materie giuridiche ed economiche); la specifica esperienza professionale a ricoprire l'incarico e i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi prefissati.

uffici dirigenziali non generali all'interno dei 18 uffici scolastici regionali. La pubblicità relativa alla situazione dei posti dirigenziali è, comunque, assicurata nel sito internet del ministero nel quale risultano, per ogni ufficio coperto, i nominativi dei dirigenti. Di recente è stato anche creato un apposito link per le posizioni vacanti ai sensi dell'art. 13, c. 7 del C.C.N.L..

Passando all'esame dei conferimenti, si fa presente che, analogamente a quanto rappresentato per gli incarichi di livello generale, l'attribuzione di quelli oggetto di esame è stata effettuata –in assenza di richieste prodotte da eventuali interessati- “ricercando i candidati ritenuti idonei sulla base delle pregresse esperienze di lavoro”^{xlviii}. Dello svolgimento di tale esame comparativo vien dato atto, nelle premesse dei decreti di incarico.

5.14 Ministero del lavoro e delle politiche sociali

I criteri e le modalità per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali sono stati definiti sin dal 1999, e di essi era stata data informativa alle organizzazioni sindacali nel corso della riunione tenutasi in data 8 febbraio 1999. Il relativo documento detta una disciplina differenziata in relazione alle ipotesi di affidamento, avvicendamento e revoca. In particolare, per l'attribuzione di incarichi a dirigenti già in servizio, i direttori generali sono chiamati a tener conto anche dell'anzianità nella qualifica in relazione ai risultati conseguiti in precedenza ed in funzione della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare; diversamente per gli avvicendamenti dovranno essere previamente sentiti gli interessati e privilegiate le caratteristiche professionali e l'attitudine al cambiamento ed al conseguente arricchimento professionale.

Di recente è stata elaborata una nuova ipotesi di criteri di cui è stata resa informativa alle medesime organizzazioni nel corso della riunione del 17 marzo 2005, dal cui verbale si apprende il dissenso di queste. Le maggiori novità apportate dal nuovo documento (che, per il resto, ripete quanto sopra stabilito per l'avvicendamento e la revoca degli incarichi) riguardano i criteri di affidamento da adottare per le attribuzioni degli uffici periferici, per i quali, in considerazione della carenza di dirigenti titolari, si dispone che -fermi restando i criteri di cui all'art 19, 1° c.- al

^{xlviii} Vedi nota del dipartimento per la programmazione ministeriale e la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione n. 852 del 24 novembre 2005

fine di contenere gli oneri connessi al loro espletamento, “si procederà ad una razionalizzazione degli incarichi” da realizzare attraverso le particolari modalità ivi illustrate.

Quanto alla pubblicità di cui all’art. 13, c. 7 del C.C.N.L., è emerso che l’amministrazione rende noti in modo sistematico gli incarichi conferiti, pubblicando i provvedimenti sul bollettino ufficiale del ministero, disponibile sul sito intranet istituzionale. Alla diffusione delle posizioni vacanti si provvede mediante pubblicazione in apposita sezione del sito intranet istituzionale, integrata, a decorrere dal secondo semestre 2005, dalla personale comunicazione fornita ad ogni dirigente con incarico in scadenza. L’attribuzione degli incarichi avviene, poi, sulla base di contatti con gli interessati, la cui esperienza necessaria a ricoprire il posto oggetto di conferimento è attestata nelle premesse dei decreti e comprovata, per quanto riguarda gli incarichi ad estranei, dai relativi curricula.

5.15 Ministero delle politiche agricole e forestali

Il ministero -di recente riorganizzato a seguito dell’entrata in vigore del D.P.R. n. 79 del 23 marzo 2005 e del D.M. 5 agosto 2005 con cui sono stati individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale^{xlix}- non ha ancora predisposto i criteri di conferimento.

Né elementi particolari atti a comprovare l’applicazione dei criteri in esame sono desumibili dai decreti acquisiti nel corso dell’istruttoria, in relazione ai quali va, comunque, precisato che i medesimi hanno ad oggetto proroghe di incarichi determinate dalla necessità di “evitare soluzioni di continuità nel normale andamento degli uffici dirigenziali di livello non generale, fino alla piena attuazione del processo di riorganizzazione del ministero”.

5.16 Ministero della salute

I criteri di conferimento sono stati stabiliti con D.M. del 12 dicembre 2003, che, peraltro, esclude espressamente dall’ambito della sua efficacia i posti

^{xlix} Il decreto è stato parzialmente modificato con D.M. del 21 novembre 2005.

presenti presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il documento, premessi i principi generali in tema di conferimento e ribaditi i criteri indicati dall'art. 13 del C.C.N.L. (dai quali è stato espunto il principio di rotazione), detta precise disposizioni in tema di pubblicità e di aggiornamento delle posizioni dirigenziali vacanti prevedendosi sia l'invio di circolari da inviare a tutti i dirigenti almeno ogni sei mesi, che la pubblicazione in tempo reale sul sito internet dell'amministrazione. Analiticamente disciplinate sono anche le procedure di conferimento che vedono coinvolti la direzione generale del personale e il dirigente generale competente cui spetta individuare, sulla base delle informazioni e valutazioni trasmesse dal suddetto ufficio, il dirigente cui affidare l'incarico. Va, peraltro, fatto presente che in base alla documentazione trasmessa in sede istruttoria non è stato possibile verificare il rispetto di quanto stabilito dal suddetto decreto.

Deve, ad ogni buon conto precisarsi che sette degli incarichi rientranti nel campione si riferiscono ad attribuzioni di funzioni presso gli uffici di diretta collaborazione, mentre gli altri hanno ad oggetto, uno, l'attribuzione di funzioni ai sensi del c. 5 bis dell'art. 19, un altro il conferimento ad un dirigente trasferito nei ruoli del ministero della salute ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 165 e, l'ultimo, l'attribuzione di un posto che, secondo quanto si evince dalle premesse del decreto, doveva essere coperto con urgenza.

Dai relativi provvedimenti e dalla documentazione allegata emerge che al rispetto dei parametri normativi si provvede mediante rinvio ai dati curriculari e, per il dirigente interno, anche dei risultati conseguiti in precedenza.

Nel corso dell'adunanza è stato precisato dai rappresentanti dell'amministrazione che l'amministrazione stessa dà, di norma, esecuzione alle procedure previste nel D.M. del 12 dicembre 2003 sul finire dell'anno mediante un bando che è diramato ai dirigenti anche mediante posta elettronica. Le domande prodotte dagli interessati sono raccolte dall'ufficio del personale che, poi, le trasmette, unitamente agli atti presenti nel fascicolo personale, ai dirigenti generali competenti. Degli esiti delle procedure è data comunicazione alla Conferenza dei capi dipartimento e dei direttori generali per le valutazioni di competenza ai fini dell'attribuzione degli incarichi. Per quanto, invece, attiene alla dirigenza di livello generale è stato reso noto che la predisposizione dei criteri di conferimento per gli incarichi di livello generale ha formato oggetto di un tavolo paritetico con le OO.SS. che ha completato i lavori sul finire della legislatura. I relativi esiti saranno sottoposti ad esame del nuovo vertice politico.

5.17 CNEL

Analogamente a quanto rilevato per gli incarichi di livello generale, l'esiguo numero dei posti di funzione previsti dal regolamento di organizzazione (quantificati oggi in nove unità a seguito della determinazione presidenziale n. 31 del 20 aprile 2005) ha indotto l'amministrazione a non predisporre i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali e a ritenere sufficiente la valutazione del "curriculum studiorum e professionale dei dirigenti". Nessun riferimento a tali requisiti si rinviene, peraltro, nei decreti esaminati, che sono stati emessi a seguito della modifica del regolamento interno di organizzazione approvata dall'Assemblea il 22 dicembre 2004, che ha determinato una diversa distribuzione delle competenze fra i dipartimenti.

5.18 Corte dei conti

Per i posti di livello non generale il Segretario Generale ha provveduto alla determinazione dei criteri oggetto di esame, dandone informazione preventiva alle organizzazioni sindacali in data 21 aprile 2004. Nel documento viene previsto che nell'attribuzione degli incarichi in parola e nel passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse si debba tener conto, oltre che degli elementi indicati dall'art. 19, 1° c. del D.lgs. n. 165, anche "della formazione professionale, dei titoli culturali e delle precedenti esperienze lavorative con specifico riferimento all'incarico da conferire". In aggiunta, si auspica l'applicazione, di norma, del criterio di rotazione "al fine di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse, in relazione ai mutevoli assetti funzionali ed organizzativi per favorire lo sviluppo delle professionalità dei dirigenti". Quanto alle procedure, si dispone che al conferimento degli incarichi si provveda "previa comunicazione agli interessati dei posti di funzione dirigenziali disponibili, divisi in base all'appartenenza alle diverse fasce di retribuzione, tenuto conto delle eventuali preferenze espresse per iscritto dai singoli dirigenti".

Nel constatare che tale procedura non risulta seguita in occasione dell'unico nuovo incarico attribuito nel primo semestre 2005, si rileva che né in questo, né nelle conferme emesse nello stesso periodo, si rinvenivano elementi documentali idonei a dare conoscenza dell'applicazione dei suddetti criteri.

5.19 Giustizia amministrativa

Secondo quanto disposto dal decreto del Segretario generale della Giustizia amministrativa n. 371/S.G. del 20 gennaio 2003, all'attribuzione degli incarichi di livello non generale si perviene, previa pubblicazione dei posti vacanti, in esito alla individuazione da parte dell'autorità sopra menzionata del dirigente cui affidare l'incarico. La scelta è effettuata sulla base dei curricula di coloro che hanno prodotto istanza, nonché delle eventuali informazioni riguardanti la loro professionalità e delle valutazioni sull'attività precedentemente svolta. Per i soli incarichi riguardanti gli uffici dell'amministrazione centrale (c.d. generalisti) si prevede che si debba tener conto anche della posizione di immediata collaborazione con il Segretario Generale. Resta salva la possibilità di confermare il dirigente nell'incarico, salvo che ricorrano le fattispecie di cui all'art. 21 del D.lgs. n. 165 del 2001 (mancato

raggiungimento degli obiettivi e inosservanza delle direttive).

L'espletamento delle suddette procedure è stato documentato mediante l'invio della determinazione del Segretario Generale n. 1657/S.G. del 30 dicembre 2004 con la quale si rendevano note le posizioni all'epoca vacanti e si invitavano i dirigenti interessati a presentare domanda per le sedi elencate e per quelle attualmente ricoperte che si sarebbero potute eventualmente rendere disponibili per effetto del trasferimento. Sono state, inoltre, trasmesse le domande degli interessati corredate, in alcuni casi, dei loro curricula, nonché dei decreti di conferimento. Deve, peraltro, rilevarsi che sulla base di tale documentazione non è consentito evincere quale sia stato in concreto l'iter che ha portato ad individuare i dirigenti prescelti sulla base dei loro curricula e delle preferenze espresse .

5.20 Agenzia delle dogane

Come già si è avuto modo di accertare per gli incarichi di vertice, anche per quelli di livello inferiore l'unica disposizione vigente presso l'agenzia in tema di criteri di conferimento è l'art. 15 del regolamento di organizzazione.

L'indagine ha messo in evidenza che di fatto sono seguite procedure standard a seconda delle evenienze.

Qualora, infatti, si intenda addivenire a conferme o ad attribuzioni di altro incarico concordate fra il dirigente ed il competente direttore della struttura di vertice si provvede sulla base della proposta di quest'ultimo o a seguito di manifestazione di disponibilità espressa dal dirigente e condivisa dal suo superiore. E', comunque, stabilito un limite temporale di permanenza nell'incarico, non potendosi superare, ai sensi del 2° c. dell'art. 16 del regolamento di organizzazione, i cinque anni. Le relative richieste sono valutate dal direttore dall'area centrale del personale che, sulla base delle considerazioni esposte dal competente dirigente di vertice, formula le proprie considerazioni al Direttore dell'agenzia (cui spetta il conferimento dell'incarico) con un appunto interno. In questo, secondo quanto si è avuto modo di accertare, è dato conto della situazione di fatto esistente, nonché dei requisiti professionali dell'interessato che sono più o meno sinteticamente illustrati e valutati con riferimento ai compiti che il medesimo andrà a svolgere.

Nel caso in cui, invece, vi siano più posizioni dirigenziali da assegnare nell'ambito della stessa struttura di vertice e/o sia necessario dare alle

medesime un nuovo assetto, sono attivate procedure regionali o nazionali per acquisire le disponibilità dei dirigenti interessati e, contestualmente, una procedura di interpello riservata ai funzionari di 3^a area appartenenti alle fasce retributive più alte che potranno essere incaricati ai sensi dell'art. 26, 2° c. del regolamento di amministrazione. Alle determinazioni di avvio della procedura, di cui è stato trasmesso un esempio, spetta fornire le indicazioni sul contenuto delle domande e sui criteri che ispireranno l'ente nella scelta del dirigente¹.

Si fa, incidentalmente osservare che il ricorso a funzionari amministrativi è facoltà comune a tutte le agenzie fiscali che -secondo quanto disposto dai rispettivi regolamenti di organizzazione- possono ad essi far ricorso, previo interpello, per inderogabili esigenze di funzionamento. E' stato chiarito che l'espletamento delle suddette procedure, pur comportando una valutazione comparativa fra i funzionari amministrativi che hanno presentato domanda, non prevede la redazione di una graduatoria.

Il perpetrarsi di tale situazione è da riconnettere al permanere della situazione di indisponibilità dei dirigenti in servizio.

Per l'agenzia delle dogane, va, comunque, registrato che gli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria (relativi alla procedura indetta dalla Direzione regionale per il Trentino Alto Adige nel secondo semestre del 2004) documentano una particolare attenzione all'esame delle posizioni di ciascun candidato in relazione sia ai requisiti soggettivi che a quelli richiesti dall'incarico da ricoprire. L'analisi è, inoltre, completata dalle considerazioni che inducono a ritenere inadeguati i candidati non prescelti. In esito all'approfondimento svolto su questa particolare forma di copertura delle posizioni dirigenziali, è stato messo in luce che gli incarichi provvisori vigenti alla data del 30 giugno 2005 sono stati attribuiti per un periodo che, mediamente, va da uno a due anni e che,

¹ Più analiticamente dalla determinazione di avvio della procedura trasmessa a titolo esemplificativo nel corso dell'istruttoria si evince che:

- le domande devono essere compilate su appositi modelli nei quali devono essere indicati i requisiti oggettivi e soggettivi che, poi, saranno valutati dall'amministrazione in relazione agli obiettivi ed ai programmi relativi all'incarico per il quale è stata data la disponibilità
- nella individuazione delle professionalità più idonee prevale, in ogni caso, l'interesse istituzionale dell'Agenzia in relazione agli assetti funzionali ed organizzativi
- viene sempre effettuata una preventiva valutazione circa la prevalenza, rispetto alla richiesta di un diverso incarico dirigenziale, dell'interesse dell'Agenzia al proseguimento dell'incarico in corso
- l'Agenzia si riserva la possibilità di attribuire il posto al di fuori della procedura esaminata nel caso in cui, in considerazione delle istanze prodotte, nonché degli assetti funzionali e organizzativi dell'amministrazione, non sia stato possibile individuare professionalità idonee, e la copertura del posto rivesta carattere di urgenza.

in alcuni casi, i medesimi costituiscono la conferma di incarichi già in atto.

Deve, comunque, darsi atto che sulla Gazzetta Ufficiale del 17 febbraio 2006 è stato pubblicato il bando di concorso per 70 posti di dirigenti di 2^a fascia il cui espletamento consentirà di far fronte alle evidenziate carenze di personale

5.21 Agenzia delle entrate

Anche l'agenzia delle entrate ha ritenuto di non intervenire ulteriormente nella definizione dei criteri e delle procedure di conferimento degli incarichi rispetto a quanto previsto nel proprio regolamento di organizzazione. E', comunque, emerso che al conferimento delle posizioni vacanti si provvede, ferma restando la possibilità di conferme e di avvicendamenti di tipo organizzativo nell'ambito della stessa struttura, previa pubblicazione sulla rete intranet dei relativi avvisi, nei quali, per ciascun posto sono indicati i compiti degli uffici, le criticità gestionali e il livello di posizione economica. I dirigenti interessati, anche se al momento incaricati, possono produrre istanza al dirigente di vertice preposto alla struttura da coprire che, a sua volta, valutate le richieste ricevute, formulerà la sua proposta di incarico al Direttore dell'agenzia.

Particolare attenzione è stata dall'ente dedicata al momento della "formulazione delle proposte di conferimento". Ed infatti, al dichiarato scopo di sviluppare le capacità di utilizzo delle tecniche e delle metodologie di valutazione attitudinale e di valorizzazione professionale sono state poste in essere apposite iniziative di formazione nel corso delle quali sono state elaborate alcune "linee operative per la formulazione di proposte sul conferimento degli incarichi dirigenziali". In base al percorso individuato, il conferimento deve derivare da una ponderazione "risultati-competenze" da realizzare in modo oggettivo, sulla scorta di indicatori comportamentali che garantiscano l'uniformità dei giudizi nell'analisi delle caratteristiche individuali rilevate. Devono, inoltre, costituire principi ispiratori: il criterio di rotazione negli incarichi, le disposizioni contenute nel codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato con decreto del Ministro della funzione pubblica in data 28 novembre 2000, nonché il principio di pari opportunità.

La strumentazione tecnica di supporto nella scelta del dirigente "giusto" è data dai curricula, dalle risultanze del sistema di valutazione, da colloqui individuali, da questionari tematico professionali, ecc...

E', peraltro, emerso che lo svolgimento delle attività previste nelle richiamate "linee operative" non trova esternazione nei decreti esaminati (trattasi di 7 conferme e di 3 nuovi incarichi nei quali è semplicemente dato atto delle capacità professionali dimostrate dai dirigenti e dei risultati da questi conseguiti in precedenza) né esso è stato altrimenti dimostrato nel corso dell'istruttoria.

E' stato, al riguardo, puntualizzato che l'iter delineato "non introduce alcuna procedura assimilabile a quelle concorsuali (che richiedono la nomina di una commissione, prove e punteggi numerici con graduatoria finale), in quanto il conferimento degli incarichi dirigenziali riveste natura sostanzialmente privatistica ed è sottratto agli schemi giuridici del diritto amministrativo. Le suddette linee operative sono state, infatti, adottate "nell'ottica di una più efficace selezione del personale da preporre agli uffici, in ossequio, da una parte ai principi di efficienza ed economicità delle scelte organizzative e, dall'altro, alle regole civilistiche di correttezza e buona fede che devono informare gli atti di gestione del rapporto di lavoro"^{li}.

E' stato, comunque, fatto presente che una formale procedura di interpello è posta in essere nei casi in cui si decida di coprire provvisoriamente le posizioni dirigenziali facendo ricorso ai funzionari di terza Area, ai sensi dell'art. 24 del regolamento di organizzazione.

In occasione della Sezione del controllo l'Agenzia ha reso noto che le suddette linee operative sono state trasfuse nella direttiva sulle modalità di conferimento degli incarichi emanata dal Direttore dell'Agenzia il 9 marzo 2006, nel cui ambito particolare attenzione viene dedicata al momento della formulazione della proposta prevedendosi, al riguardo, che "le scelte di conferimento degli incarichi devono rispondere a criteri chiaramente definiti ...in modo che le scelte stesse, oltre ad essere in sé giuste, possano anche apparire giuste sia all'interno che all'esterno dell'Agenzia".

5.22 Agenzia del territorio

Le procedure e i criteri di conferimento sono stati recentemente materia di confronto fra l'ente e le organizzazioni sindacali i cui esiti sono stati trasfusi nel verbale di concertazione sottoscritto il 17 marzo 2005 (divenuto operativo a decorrere dal successivo 1° luglio), dal cui esame si evince che l'amministrazione è tenuta a rendere note, oltre alle

^{li}Vedi nota della direzione centrale del personale n. 2005/192764 del 29 dicembre 2005.

posizioni che intende coprire, i criteri specifici cui si ispirerà nella selezione e le modalità da seguire per la partecipazione. Sono stati, fra l'altro, stabiliti i parametri da valutare per ciò che riguarda i profili professionali dei dirigenti, prevedendosi al riguardo di considerare, accanto alle competenze possedute, i risultati conseguiti e le prestazioni rese nei precedenti incarichi, quali essi risultano dal sistema di valutazione, nonché "le aspettative di crescita professionale e di carriera coerenti con le esigenze gestionali e organizzative dell'agenzia".

Oggetto di attenzione sono anche le caratteristiche del posto che deve essere coperto.

In ottemperanza a tali decisioni, nel corso del secondo semestre del 2005 sono state attivate ricerche di personale mediante comunicati diretti, in primo luogo, ai dirigenti di 2^a fascia e, in subordine, ai funzionari appartenenti alla 3^a area funzionale in possesso di diploma di laurea. Secondo quanto rappresentato dall'ente, le domande presentate sono state visionate da commissioni che hanno avuto facoltà, ove ritenuto necessario, di procedere ad un colloquio diretto con l'interessato. Le valutazioni relative a ciascuna domanda sono state inserite in schede (di cui è stato inviato un modello) nel quale sono indicati i requisiti richiesti dal comunicato e, per ognuno di essi, un punteggio.

Per quanto interessa il periodo antecedente (nel quale rientrava il campione individuato dalla Corte) deve osservarsi che nessun elemento idoneo a dimostrare l'applicazione dei criteri di cui trattasi era espresso nei decreti di incarico esaminati nel corso dell'istruttoria. E' stato, peraltro, dall'agenzia precisato che 3 dei 10 incarichi esaminati traggono la loro origine da richieste di mobilità interna in relazione alle quali si era constatata la coincidenza delle esigenze organizzative dell'ente con quelle degli interessati, mentre gli altri erano conferme che trovavano il loro fondamento nella verifica della valutazione riportata nel periodo precedente.

Le considerazioni svolte vanno estese agli incarichi provvisori attribuiti a funzionari amministrativi che, secondo quanto si evince dai relativi decreti, appaiono essere assegnate, anche in assenza di interpellì.

E' al riguardo emerso che la maggior parte degli incarichi in atto alla data del 30 giugno 2005 sono stati conferiti il 30 dicembre 2004 e la loro durata è stata stabilita in modo generico "fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza".

Non può non sottolinearsi come tale decisione appaia in contrasto non solo con la norma del regolamento di organizzazione che autorizza la copertura degli incarichi a titolo provvisorio, ma, più genericamente, con i comuni canoni di certezza dei rapporti giuridici.

Analoghe considerazioni devono essere svolte nei confronti di 12 reggenze attribuite anch'esse a funzionari amministrativi e in corso alla data di riferimento, in relazione alle quali l'istruttoria ha evidenziato che i relativi decreti di conferimento -emessi ai sensi dell'art. 12 della legge n. 140 del 28 maggio 1997 e, in un caso, ai sensi dell'art. 17 della legge 24 aprile 1980, n. 146- si collocano in un periodo che va dal 1995 al 2000^{lII}.

5.23 Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT)

Com'è stato già rilevato (vedi retro pag. 18) che con DG/127/2005 del 9 settembre 2005 è stato emanato il "regolamento per il conferimento degli incarichi di struttura di livello dirigenziale generale e non generale dell'APAT". In particolare per questi ultimi, sono disciplinate le forme di pubblicità da dare alle posizioni vacanti e le procedure da seguire per la loro copertura, nonché quelle per i rinnovi e le modifiche degli incarichi e dei relativi contratti. Si dispone, inoltre, che l'assegnazione debba cadere sul dirigente ritenuto più idoneo a ricoprire il posto sulla base di una valutazione motivata che tenga conto in ordine di priorità: a) del curriculum con riferimento alle pregresse esperienze lavorative, in particolare alle più recenti; b) delle attitudini e capacità professionali valutate alla luce degli incarichi svolti e dei risultati conseguiti; c) dell'esito delle valutazioni espresse ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato.

Diverse sono, ai sensi dell'art. 4 del sopra menzionato regolamento, le procedure da seguire per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali previsti nell'ambito dei servizi interdipartimentali e dipendenti dal Direttore generale rispetto a quelli dei servizi dipartimentali. Per i primi l'autorità di vertice provvede, sulla base dell'istruttoria predisposta dal dipartimento dei servizi generali e gestione del personale e sentito il Consiglio di direzione, a conferire direttamente l'incarico al dirigente ritenuto più idoneo a ricoprire lo stesso; per gli altri è necessaria anche

^{lII} Gli articoli sopra menzionati hanno dato facoltà all'amministrazione finanziaria di attribuire incarichi dirigenziali in reggenza a dipendenti appartenenti alle qualifiche funzionali nona e ottava, in assenza di personale di qualifica dirigenziale da utilizzare allo scopo.

l'intesa con il direttore del dipartimento interessato.

L'occasione per la prima applicazione del "regolamento sugli incarichi" è stata data dalla contestuale cessazione di quasi tutti gli incarichi conferiti ai dirigenti transitati all'APAT ai sensi dell'art. 19 dello Statuto. Le relative procedure sono state avviate con nota del 27 settembre 2005 trasmessa a tutti dirigenti, in esito alla quale sono stati conferiti i nuovi incarichi. I relativi provvedimenti risultano adottati sulla base di un "format" nel quale vien dato atto dell'esito delle verifiche dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti nel corso del precedente incarico, del curriculum vitae e della qualificazione professionale e dell'esperienza acquisita dall'interessato nello svolgimento delle nuove funzioni. Tale attestazione, peraltro, non è corredata di alcun elemento che consenta di conoscere quale sia stata, in relazione al singolo caso, "la valutazione motivata" che determinato la scelta.

Ne consegue che gli atti appaiono privi di concreti riferimenti in relazione ai parametri sopra elencati.

Quanto al procedimento da seguire in caso di incarichi presso i servizi dipartimentali, in occasione dell'adunanza della Sezione del controllo il Direttore generale ha precisato che l'istituto dell'intesa con i capi dipartimento è stato sempre interpretato nel senso che le proposte di conferimento sono da costoro formulate.

6. La valutazione del personale con incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999

Quanto fin qui rilevato mette in evidenza l'importanza della valutazione dei dirigenti prevista dall'art. 5 del D.lgs. n. 286 del 1999, la cui rilevanza ai fini in esame è stata da ultimo sancita dalla legge n. 145 che, nel modificare l'art. 21 del D.lgs. n. 165, ha espressamente previsto l'impossibilità di rinnovo degli incarichi dirigenziali in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o di inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, prevedendo, a tal fine, l'espletamento delle procedure di cui al suddetto articolo^{liii}.

Il tema non è nuovo per questa Sezione che già nel 2003 e nel 2004 aveva avuto modo di constatare i ritardi delle amministrazioni statali nell'approntamento dei sistemi in parola^{liiv}.

La situazione è solo in parte migliorata.

L'indagine ha, infatti, evidenziato che nonostante la quasi totalità delle amministrazioni esaminate abbia elaborato gli strumenti necessari per esaminare le prestazioni del personale dirigenziale (v. prospetto che segue), deve registrarsi che molti sono entrati a regime solo nel 2005, essendosi ritenuto, per il passato, di dare ad essi attuazione in via sperimentale.

Si trovano in tale situazione il ministero degli affari esteri, il ministero delle attività produttive, il ministero per i beni e le attività culturali, il ministero della difesa (per quanto riguarda gli incarichi di livello generale) e, infine, il ministero dell'interno.

^{liii} L'art. 5 del D.lgs. n. 286 –dedicato alla “valutazione del personale con incarico dirigenziale”– dispone che le pubbliche amministrazioni debbano, con cadenza annuale, valutare le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative). Ai relativi esiti si deve pervenire nel rispetto dei principi di trasparenza e di pubblicità dei criteri e dei risultati, e con la partecipazione del valutato. La definizione preventiva dei criteri generali che informano i sistemi di valutazione della prestazione e delle competenze organizzative è dall'art. 35 del C.C.N.L. rimessa alle singole amministrazioni.

^{liiv} V. deliberazioni n. 15/2003/G e n. 24/2004/G

Ancora carattere provvisorio rivestono, invece, i sistemi vigenti presso il ministero della giustizia (quanto agli incarichi di livello generale^{lv}), presso il ministero delle infrastrutture e trasporti e presso quello dell'istruzione.

Nessuna esecuzione nei confronti degli incarichi di livello generale ha avuto il sistema predisposto dal ministero della salute a causa della mancata graduazione delle relative posizioni.

Tab. n. 2

SISTEMI DI VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI		
AMMINISTRAZIONI	DIRIGENTI CON INCARICO DI LIVELLO DIRIGENZIALE GENERALE	DIRIGENTI CON INCARICO DI LIVELLO DIRIGENZIALE NON GENERALE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	d.p.c.m. del 20 febbraio 2002 modificato con d.p.c.m. del 27/11/2004	
AFFARI ESTERI	D.M. n. 3494 del 28/11/2003	
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	D.M. del 18/10/2001	Ancora non predisposto
ATTIVITA' PRODUTTIVE	D.M. del 18/03/2004 modificato dal D.M. del 04/03/2005	D.M. 13/12/2004
BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	D.M. del 26/06/2003 sostituito dal D.M. del 17/03/2005	
COMUNICAZIONI	D.M. del 15/11/2001 sostituito dal D.M. del 06/02/2005	
DIFESA	D.M. del 20/03/2003 sostituito con il D.M. del 28/04/2004	il Sistema è stato predisposto, ma devono ancora essere sentite le organizzazioni sindacali
ECONOMIA E FINANZE	D.M. 30/01/ 2003: solo dirigenti apicali	solo dirigenti del dipartimento per le politiche fiscali: aprile 1999
GIUSTIZIA	D.M. del 2 marzo 2004	Con D.M. 8 giugno 1998, n. 279
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	D.M. n. 4 del 10/03/2005	
INTERNO	E' in fase di studio	D.M. 13/06/2003 mod. 05/05/2005
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	Direttiva del Ministro n. 4072 del 12 maggio 2005	
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	D.M. 07/04/2004	D.M. 01/09/2004
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	Ancora non predisposto	Ancora non predisposto
SALUTE	D.M. del 07/02/2003	
CNEL	Accordo adottato d'intesa con le organizzazioni sindacali in data 16 giugno 2003	
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA		Decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 12 luglio 2005

^{lv} Il modello approntato -che, peraltro, si riferisce solo ai dirigenti preposti alle direzioni generali e non anche ai capi dipartimento- consente una verifica dei risultati conseguiti e delle capacità organizzative dimostrate dai dirigenti ad essi assegnate, ma non un'effettiva valutazione dell'attività da costoro svolta. A tanto si prevede di poter giungere a decorrere dal 2006, in quanto è stata di recente predisposta dal Secin, d'intesa con i capi dipartimento, una metodologia di valutazione che, alla data del 15 settembre 2005, era all'esame del Ministro.

CORTE DEI CONTI	In fase di studio	
AGENZIA DELLE ENTRATE	Sistema Integrato di risultati, indicatori e obiettivi (SIRIO) applicato dal 2002	A decorrere dal 2004 il Sistema SIRIO è stato esteso ai dirigenti di vertice
AGENZIA DELLE DOGANE		E' in uso il sistema di valutazione definito dall'ex ministero delle finanze (SIVAD)
AGENZIA DEL TERRITORIO	Il Sistema di valutazione è stato adottato dal 2001 e aggiornato nel 2003 con la "procedura operativa" n. 39 emessa l'8 maggio 2003	
APAT	In fase di studio	

Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

Difficoltà devono registrarsi, ancora, nell'attuazione dei procedimenti valutativi che quasi sempre risultano essere espletati in tempi maggiori di quelli previsti. Deve, peraltro, constatarsi che tali ritardi appaiono significativi per il ministero della giustizia (che nel corso del 2005 ha portato a termine le operazioni di verifica relative al 2003) e per il ministero dell'interno. Presso quest'ultimo, in particolare, devono ancora essere portate a termine le operazioni di verifica relative all'attività svolta negli anni 2002 e seguenti, a causa di alcune difficoltà insorte nella compilazione delle schede che hanno comportato un nuovo intervento a livello decisionale^{lvi}.

Per le altre amministrazioni i tempi necessari a pervenire al completamento dell'iter sono, comunque, in linea di massima maggiori di quelli stabiliti.

Quanto, poi, alle amministrazioni che ancora non hanno approvato i sistemi di valutazione si dà sinteticamente conto di quanto illustrato al riguardo dalle amministrazioni interessate:

- il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio -che deve ancora intervenire per la dirigenza non apicale- ha rappresentato che le relative cause vanno ricercate nella parziale attivazione dei controlli di gestione. Ciò comporta che l'attività di valutazione sia svolta prevalentemente sulla base dei dati forniti a consuntivo dai direttori generali. Elementi di giudizio sono, inoltre, acquisiti, a decorrere dal 2005, anche dalle relazioni semestrali trasmesse dai direttori medesimi in occasione del monitoraggio sullo stato di

^{lvi} Con D.M. del 5 maggio 2005 sono stati, infatti, apportati per gli anni 2003 e 2004 alcuni correttivi ai criteri per la compilazione della relazione annuale da parte dei dirigenti, nonché ai contenuti ed ai criteri per la formulazione della relativa scheda di valutazione, anche al fine di rendere omogeneo il sistema valutativo dei predetti dirigenti con quello adottato per i dirigenti della carriera prefettizia. Alla data dell'8 marzo 2006 le relative operazioni risultavano essere ancora in via di espletamento. Ulteriori correttivi sono stati apportati ai criteri vigenti anche per gli anni 2005 e 2006 (vedi D.M. del 31 gennaio 2006).

attuazione della direttiva. Il Secin ha, inoltre, lamentato notevoli difficoltà nell'esplicazione dell'attività in parola, a causa essenzialmente dell'assenza di sistemi informativi di supporto, nonché della mancanza di dati da parte del controllo di gestione che, come visto, stenta a decollare.

- la Corte dei conti ha fatto presente che nelle more dell'elaborazione del sistema, il Secin, d'intesa con il Presidente, ha ritenuto di avviare in forma sperimentale, per la sola dirigenza di livello generale una valutazione dei dirigenti sulla base di 5 dimensioni generali, definite "aspetti", ciascuno dei quali è articolata in una serie di criteri di valutazione. In particolare i profili gestionali esaminati sono: a) la motivazione, la guida e valorizzazione dei collaboratori; b) la capacità d'affrontare i compiti istituzionali; c) il coordinamento con dirigenti di pari livello; d) la capacità di innovazione; e) la qualità dell'apporto individuale. Per ognuno di essi sono, poi, stabiliti i criteri di valutazione. Le relazioni conseguentemente elaborate dai dirigenti hanno consentito all'organo collegiale di acquisire una rilevante serie di dati ritenuti di "importanza prioritaria" per l'elaborazione di criteri obiettivi di valutazione.

In occasione dell'adunanza il Secin della Corte ha prodotto un documento dal titolo "Riforma delle amministrazioni pubbliche: da regole dettagliate a responsabilità di risultati" nel quale sono contenute alcune riflessioni e precisazioni in merito al sistema di valutazione dei dirigenti di livello generale. In particolare, il Servizio ha fatto presente che l'impostazione sperimentale basata sulle 5 dimensioni generali sopra indicate è nata dall'esigenza di individuare "criteri generali che informino i meccanismi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti generali il miglioramento del funzionamento degli uffici generali e delle strutture di supporto (centrali e regionali) deve essere costruito "in maniera condivisa ed attentamente mirata" d'intesa con il Segretario generale, nonché con gli stessi dirigenti generali e in stretto collegamento con i dirigenti di II livello.

- Per l'APAT il sistema di valutazione della dirigenza di prima e di seconda fascia era alla fine del 2005 ancora in fase di concertazione con le organizzazioni sindacali. Motivi contingenti hanno, infatti, comportato che le attività della competente struttura abbiano avuto avvio solo nel febbraio di quell'anno. Ciò non di meno, al limitato fine di consentire la corresponsione dell'indennità di risultato relativa

all'anno 2004, sono stati confermati i criteri individuati dal Direttore generale dell'agenzia per la valutazione relativa all'anno precedente, dei quali è stata resa preventiva comunicazione alle organizzazioni medesime.

- Presso il ministero dell'economia e finanze trovano applicazione, in aggiunta ai sistemi indicati in tabella, altri due sistemi (uno per i dirigenti generali non apicali e per quelli di 2^a fascia dell'ex ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica e l'altro per i dirigenti di 1^a fascia del dipartimento per le politiche fiscali) che, peraltro, non sono formalmente emanati.

Come si vede, le amministrazioni che ancora non si sono dotate dei sistemi di valutazione appaiono, comunque, impegnate nella ricerca di soluzioni che consentano di individuare, d'intesa con le parti sociali, le linee da seguire sul contenuto, la tempistica e le modalità di gestione del sistema.

Deve, infine osservarsi che non ha ancora trovato attuazione la valutazione complessiva dell'incarico svolto prevista dall'art. 13, 4° c. del C.C.N.L..

Auspica la Corte che con l'entrata a regime dei diversi sistemi i ritardi rilevati possano essere superati così da consentire in tempi utili l'inserimento delle schede di valutazione nei fascicoli personali ed il loro esame ai fini dei successivi conferimenti, come espressamente previsto dalla nuova ipotesi di C.C.N.L. dell'area 1 firmato il 10 gennaio 2006.

7. Gli incarichi dirigenziali al 30 giugno 2005.

Al fine di inserire nel dovuto contesto gli esiti dell'indagine si è verificato quale sia la situazione degli incarichi dirigenziali alla data 30 giugno 2005 in relazione alle diverse possibili categorie di assegnatari previsti dalla legge. L'analisi -pur con i limiti intrinseci connessi a tale tipo di rilevazione- appare interessante al fine di conoscere, in primo luogo, quale sia l'entità delle posizioni dirigenziali coperte in relazione a quelle previste dalla normativa vigente, indi quale sia l'effettiva presenza dei

dirigenti di 1^a e di 2^a fascia e quale incidenza abbiano avuto presso le diverse amministrazioni le previsioni legislative che hanno ampliato la possibilità di chiamare a coprire posti di funzione dirigenziale di livello generale sia dirigenti di 2^a fascia che estranei^{lvii}.

Si precisa sin d'ora che per la Presidenza del Consiglio ed i ministeri degli affari esteri, dell'economia e delle finanze e della giustizia, tenuto conto delle peculiarità organizzative, sono state indicate le diverse aree in cui i medesimi si articolano, nel rispetto di quanto riferito dalle amministrazioni medesime.

Per il ministero delle politiche agricole, invece, i dati rispecchiano la situazione al 1° dicembre 2005, avendo il dicastero ritenuto opportuno dar conto della organizzazione derivante dalla riforma nel frattempo intervenuta, e non di quella precedente.

Alle agenzie fiscali è stato dedicato un separato esame in considerazione delle loro specificità organizzative, che prevedono una dotazione organica dirigenziale cumulativa non distinta per fasce e una diversa indicazione dei limiti percentuali entro i quali possono essere conferiti incarichi ad estranei.

7.1 Gli incarichi dirigenziali di livello generale

Sulla base degli elementi acquisiti, può affermarsi che alla data del 30 giugno 2005 presso le amministrazioni esaminate erano globalmente istituiti 529 posti di funzione dirigenziale di livello generale, a fronte di una dotazione organica stabilita in 465 unità. Le differenze, come si evince dalla tabella che segue, sono da ricondurre solo ad alcune delle amministrazioni la cui normativa di settore contempla posti aggiuntivi rispetto alle dotazioni organiche.

In particolare:

^{lvii} Si rammenta che l'art. 19 del D.lgs. n. 165 del 2001 dispone che gli incarichi di livello generale possano essere attribuiti a dirigenti di 1^a fascia o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli (v. art. 19, 4° comma del D.lgs. n. 165, nel testo modificato, da ultimo, dall'art. 3, comma 147 della legge 24 dicembre 2003, n. 350). Destinatari degli incarichi di livello generale e non, possono essere anche:

- persone di particolare comprovata qualificazione personale, in possesso di particolari requisiti (integrati di recente dal d.l. n. 115 del 2005) che possono essere incaricate entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli delle amministrazioni statali e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia (c. 6);
- dirigenti non appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, purché dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento, secondo i rispettivi ordinamenti, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia (5 bis).

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito dei posti di funzione sono conteggiati anche i capi dipartimento non computati nella dotazione organica ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. n. 303 del 1999, nonché i posti di staff previsti in aggiunta dal 5° c. dell'art. 5 del d.p.c.m. 23 luglio 2002
- per il ministero dei beni culturali sono considerati i 6 incarichi di funzione dirigenziale aggiuntivi previsti per l'espletamento di attività di consulenza dall'art. 6 c. 4 del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3
- per il ministero delle comunicazioni in aggiunta ai posti di funzione previsti dal decreto legislativo n. 366 del 30 dicembre 2003 (il cui numero corrisponde alla dotazione organica) deve tenersi conto anche dell'art. 5, c. 3 del D.P.R. n. 258 del 14 maggio 2001 che espressamente riserva ad un dirigente di 1^a fascia dell'ex Ruolo unico uno dei posti del collegio di direzione del servizio di controllo interno
- per il ministero dell'economia e delle finanze e per il ministero del lavoro e delle politiche sociali sono compresi gli incarichi presso i collegi di revisione degli enti pubblici previdenziali in rappresentanza del ministero che, ai sensi del c. 10 dell'art. 19 rientrano fra gli incarichi conferibili ai dirigenti non titolari di uffici dirigenziali
- per il ministero dell'interno a fronte di una dotazione organica di 4 unità, i posti attribuibili a dirigenti contrattualizzati sono 5 (oltre a 4 direzioni centrali, va considerato anche l'ufficio per i sistemi informativi automatizzati)
- nell'ambito dei posti di funzione del ministero della salute è inserito anche l'incarico di rappresentante ministeriale in seno al SISAC, struttura interregionale per i rapporti con il personale convenzionato con il servizio sanitario nazionale previsto dal 9° c. dell'art. 4 della legge n. 289 del 2003.

Va, inoltre, precisato nella colonna denominata "altro" sono stati inseriti i dati relativi agli incarichi attribuiti a soggetti non ascrivibili nelle categorie individuate dall'art. 19. Ci si riferisce, per la Presidenza del Consiglio, agli estranei incaricati ai sensi della normativa di settore (ad es. art. 18 della legge n. 400 del 1988) e, per il ministero della giustizia, ai magistrati della giurisdizione ordinaria incaricati ex art. 18 del D.lgs. n. 300 del 1999

Un discorso a parte merita l'APAT, in relazione al quale l'istruttoria ha evidenziato che 4 degli incarichi in parola risultano essere conferiti, ai sensi del 4° c. dell'art. 19:

- a due funzionari dell'APAT inquadrati come dirigenti tecnologi che al momento dell'incarico rivestivano funzioni dirigenziali di livello non generale, ai sensi dell'art. 9, 3° c. del regolamento di organizzazione all'epoca vigente^{lviii}.
- ad un estraneo titolare anch'egli di un incarico dirigenziale di 2^a fascia
- ad un soggetto destinatario di incarico dirigenziale (senza averne la qualifica) presso un ente pubblico non economico nonché a 2 funzionari.

Non può, al riguardo, non sottolinearsi come il 4° c. dell'art. 19 consente di attribuire incarichi di funzione di livello generale “agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli” e non, a chi ricopre un incarico di livello non dirigenziale.

^{lviii} La norma suddetta –trasfusa nel regolamento di organizzazione oggi vigente- prevede che in via transitoria gli incarichi dirigenziali di livello non generale possano essere attribuiti anche al personale appartenente al livello I, profilo dirigente tecnologo, e al livello II, profilo primo tecnologo, del comparto istituzioni ed enti di ricerca. E' stato al riguardo precisato che la previsione nasce dal riconoscimento di una sostanziale equiparazione cui si è pervenuti, da ultimo, nell'ambito dell'Accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2002-2005.

Tab. n. 3

INCARICHI DI LIVELLO GENERALE AL 30 GIUGNO 2005											
AMMINISTRAZIONI	Dot. Org.	Posti di funzione	Posti indisp.	POSTI DI FUNZIONE COPERTI							Posti vacanti (con esclusione dei posti assegnati ad interim)
				da dir. di 1 ^	da dir. di 2 ^	da estranei ex c. 6 art. 19	da estr. ex c. 5 bis art. 19	ad altro titolo	ad interim	totale	
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI *	74	101	1	23	41	8	6	13	1	92	8
PRESIDENZA-PROTEZIONE CIVILE	11	12		4	2	1	1	4		12	
AFFARI ESTERI	9	9		2	6					8	1
IST. AGRONOMICCO D'OLTREMARE	1	1				1				1	
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	8	8		5	2	1				8	
ATTIVITA' PRODUTTIVE	19	19	1	6	6	2	2			16	2
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	35	41		6	31		1			38	3
COMUNICAZIONI	10	11		2	6	1				9	2
DIFESA	14	14		3	8					11	3
ECONOMIA E FINANZE (ex ministero tesoro)	66	79	5	31	31	5	1		4	72	2
ECONOMIA E FINANZE (ex ministero finanze)	9	9			5	3			1	9	
SSPE	1	1		1						1	
MONOPOLI DI STATO	5	5		2	3					5	
GIUSTIZIA (escluso Dip. Amm. Pen) **	22	22			6	1	1	10		18	4
GIUSTIZIA -DIP. AMM. PENITENZIARA	25	25		19	2			3		24	1
GIUSTIZIA - ARCHIVI NOTARILI	1	1		1						1	
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	57	57		23	27	5				55	2
INTERNO	4	5		2	3					5	
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	39	39		9	24	4	2			39	
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	15	29		14	9	3	2		1	29	
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	10	10		6	2	1			1	10	
SALUTE	15	16		9	4	2	1			16	
CNEL	3	3		3						3	
CORTE DEI CONTI	5	5		3	2					5	

APAT	7	7			2	1		4		7	
Totale	465	529	7	174	222	39	17	34	8	494	28

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

* Il numero indicato nella colonna "dotazione organica" si riferisce, in adesione a quanto disposto dal 2 c. dell'art. 9 bis del D.lg. n. 303 del 30 luglio 1999, ai posti di funzione istituiti alla data di riferimento con provvedimenti emanati ex commi 1 e 2 del precedente art. 7.

** Il numero indicato comprende anche le posizioni di "vice capo dipartimento" previste dal regolamento di organizzazione approvato con D.P.R. n. 55 del 2001 in misura di 2 per ogni dipartimento in relazione alle quali non si è ancora pervenuti ad una soluzione definitiva in merito alla loro qualificazione come posti di funzione.

I dati esposti evidenziano un'alta percentuale di posti assegnati. Ed infatti - conteggiando nell'ambito delle posizioni vacanti anche gli interim, che, per la loro intrinseca natura, non possono far ritenere il posto come stabilmente assegnato- emerge che più del 90% degli incarichi di livello generale risulta conferito.

Con riferimento ai destinatari, si osserva che elevato è il ricorso a dirigenti di 2^a fascia, chiamati a coprire quasi il 46% dei posti attribuiti, a fronte del 36% assegnato a dirigenti di 1^a fascia; l'8% è attribuito ad estranei ex art. 19, c. 6, e poco più del 3% a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche ai sensi del precedente c. 5 bis.

Deve, comunque, considerarsi che non tutte le amministrazioni si sono avvalse di queste facoltà. In particolare, tenuto conto anche dei limiti percentuali stabiliti dalla legge, hanno fatto maggiormente ricorso agli estranei ex c. 6 dell'art. 19 la Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il ministero dell'istruzione, università e ricerca, il ministero della salute e, infine, i ministeri dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali per i quali la percentuale viene calcolata tenendo conto anche dei posti previsti presso i collegi sindacali degli enti previdenziali.

Meno "utilizzato" il c. 5 bis, in relazione al quale si è potuto constatare che solo nove sono le amministrazioni che hanno conferiti incarichi a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche^{lix}.

Ponendo a raffronto questa rilevazione con quelle effettuate nel corso della precedente indagine^{lx}, si constata che risultano in parte confermati i trend allora rilevati, essendo risultato ancora in crescita il rapporto tra posti di funzione previsti e incarichi conferiti (passato dall'86% del 30 aprile 2004 al 95% del 30 giugno 2005) e diminuita la percentuale di dirigenti di 1^a fascia (nel 2004 erano il 37% degli incaricati e l'anno

^{lix} Come si evince dalla tabella, si tratta dei ministeri delle attività produttive, dell'istruzione dell'università e della ricerca e del lavoro e delle politiche sociali presso i quali alla data di riferimento risultavano conferiti 2 incarichi ex c. 5 bis, ai quali vanno aggiunti i ministeri per i beni e le attività culturali, dell'economia e delle finanze, delle politiche agricole e della salute che avevano, invece, attribuito ai sensi della norma in parola solo un incarico.

^{lx} Vedi del. n. 24/2004/G pag. 64

dopo il 35%). Immutato è il dato relativo ai dirigenti di 2^a fascia, mentre si rileva che minore è la percentuale degli estranei presenti che –sommando gli incarichi ex c. 5 bis ed ex c. 6– passano dal 13% del 2004 all'11% dell'attuale rilevazione^{lxi}.

7.2 Gli incarichi dirigenziali di livello non generale

Secondo quanto emerso dall'istruttoria, alla data del 30 giugno 2005 presso le amministrazioni esaminate era globalmente prevista una dotazione organica dei dirigenti di livello non generale pari a 5102 unità. Elevato appare ictu oculi il numero dei posti non coperti. Il dato si assesta intorno al 25% ed è destinato a salire al 30% nel momento in cui si sommano i posti assegnati ad interim e in reggenza a funzionari amministrativi dell'amministrazione finanziaria (indicati nella colonna "altro").

Poco più dell'80% degli incarichi attribuiti risulta assegnato a dirigenti di 2^a fascia, mentre il 6% è attribuito ai sensi del c. 6 dell'art. 19 e meno del 3% ai sensi del precedente 5 bis.

In particolare, della prima delle citate disposizioni si sono avvalse tutte le amministrazioni inserite in tabella, eccezion fatta per il CNEL, la Corte dei conti e la Giustizia amministrativa. Va, peraltro, rilevato che solo 6 amministrazioni hanno raggiunto, o si sono avvicinate, al limite percentuale fissato dalla legge nell'8% della dotazione organica^{lxii}, mentre le altre hanno incaricato estranei in misura inferiore.

Meno "utilizzato", anche in tal caso, è il comma 5 bis al quale hanno fatto ricorso in tutto 9 amministrazioni, ed in particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri e il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché il ministero della salute.

Quanto, poi, agli incarichi conferiti ad altro titolo, si richiamano le precisazioni di cui al paragrafo precedente per la Presidenza del Consiglio e per il ministero della giustizia e si precisa che per il ministero dell'economia e delle finanze e per l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato il dato si riferisce a funzionari amministrativi incaricati

^{lxi} Nell'ambito della suddetta analisi non sono stati considerati gli incarichi conferiti ad altro titolo, in relazione ai quali si registra un aumento dovuto alla circostanza che nella precedente indagine per il ministero della giustizia non erano stati considerati i posti di funzione dirigenziale presso il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in regime di diritto pubblico.

^{lxii} Trattasi del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, del ministero per i beni e le attività culturali, del ministero delle comunicazioni, del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del ministero per le politiche agricole (che, in effetti, quel limite ha superato) e dell'APAT.

ai sensi dell'art. 12 c. 3 della legge n. 140 del 28 maggio 1997^{lxiii}. Per l'APAT, invece, sono indicati i funzionari inquadrati come dirigenti tecnologici cui sopra è stato fatto cenno. Sempre per questa amministrazione si segnala che l'incarico attribuito a un dirigente di 1^a fascia trova la sua origine in una conciliazione giudiziale cui già è stato fatto cenno nel referto approvato con deliberazione n. 24/G/2004^{lxiv}.

^{lxiii} La norma, già richiamata al par. 5.22 consente all'amministrazione finanziaria di attribuire incarichi dirigenziali in reggenza a dipendenti appartenenti alle qualifiche funzionali nona e ottava, in assenza di personale di qualifica dirigenziale da utilizzare allo scopo.

^{lxiv} Vedi pag. 77

INCARICHI DI LIVELLO DIRIGENZIALE NON GENERALE AL 30 GIUGNO 2005										
AMMINISTRAZIONI	Dotazione organica	Posti indisponibili	POSTI DI FUNZIONE COPERTI							Posti vacanti (con esclusione dei posti assegnati ad interim)
			da dir. di 1 ^a fascia	da dir. di 2 ^a fascia	da estranei ex c. 6	da estranei ex c. 5 bis	ad altro titolo	ad interim	TOTALE	
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI *	232	2		130	15	18	3	1	167	63
PRESIDENZA-PROTEZIONE CIVILE	43	8		15	1	1	5		22	13
PRESIDENZA STAFF	14			9	3	2			14	0
AFFARI ESTERI	45			30	1				31	14
AFFARI ESTERI- AREA PROMOZIONE CULTURALE	20			11					11	9
IST. AGR. D'OLTREMARE	2			1					1	1
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	62			32	5	2			39	23
ATTIVITA' PRODUTTIVE	202			136	14	1		32	183	19
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	247			193	19	3			215	32
COMUNICAZIONI	50			38	4			4	46	4
DIFESA	198			149	1				150	48
EC. E FIN. (ex min.tesoro)	923			589	69	8		94	760	163
EC. E FIN. (ex min. finanze)	143			96	5		21	3	125	18
SCUOLA SUPERIORE EC. E FIN.	26			8					8	18
MONOPOLI DI STATO	23			20			1		21	2
GIUSTIZIA -AMM. GIUDIZIARIA	432			307	3			17	327	105
GIUSTIZIA DIP. GIUSTIZIA MINORILE	24			18	0			4	22	2
GIUSTIZIA -DIP. AMM. PENITENZIARIA	360			61	0		6		67	293
GIUSTIZIA - ARCHIVI NOTARILI	32			24	1			6	31	1
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	310			235	1	10		2	248	62
INTERNO**	187	6		162		3		0	165	28
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	806			431	64	40		7	542	264
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	274			154	16	7		12	189	85
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	63			40	8	2			50	13
SALUTE	205			157	13	8		3	181	24
CNEL	9			6				3	9	0
CORTE DEI CONTI	65			46				6	52	13
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	41			33				5	38	3
APAT	64		1	23	5		31		60	4
Totale	5102	16	1	3154	248	105	67	199	3774	1324

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

* Il numero indicato nella colonna "dotazione organica" si riferisce, in adesione a quanto disposto dal 2 c. dell'art. 9 bis del D.lg. n. 303 del 30 luglio 1999, ai posti di funzione istituiti alla data di riferimento con provvedimenti emanati ex commi 1 e 2 del precedente art. 7.

** nell'ambito degli incarichi conferiti sono stati inseriti anche i dati relativi ai 12 dirigenti che erano in servizio nei Commissariati di Governo nelle regioni a statuto ordinario e che alla data della rilevazione erano incardinati in soprannumero presso il ministero.

7.3 Gli incarichi dirigenziali presso le agenzie fiscali

A fronte di una dotazione organica cumulativa prevista globalmente per le 3 agenzie fiscali oggetto di esame in 2200 unità, sono 2105 i posti di funzione dirigenziale presso di esse istituiti (di cui 84 di vertice e 2021 non di vertice).

Alla data in esame i posti di livello più elevato erano quasi completamente coperti ed assegnati per il 25% a dirigenti di 1^a fascia, per il 59% a dirigenti di 2^a fascia e per il 16% ad estranei.

Solo presso l'agenzia delle entrate si registra una presenza significativa di dirigenti di 1^a fascia (presenti nella misura del 45% degli incarichi conferiti) mentre limitata è la loro presenza presso le altre due agenzie (11% per le dogane e 1% per il territorio).

Percentualmente elevato rispetto a quanto emerso per le altre amministrazioni statali è il numero degli estranei presso le Agenzie delle entrate e del territorio (incaricati, rispettivamente, nella misura del 18% e del 20% dei posti di vertice previsti).

Deve, peraltro, rilevarsi che secondo quanto disposto dai rispettivi regolamenti di organizzazione, la possibilità di conferire incarichi ad estranei presso le agenzie fiscali è concessa entro i limiti del 5 per cento della dotazione organica complessiva. Quindi, tenuto conto di quanto emerge nella tabella che segue, deve registrarsi che i conferimenti medesimi appaiono in linea con tali indicazioni. Le Agenzie delle dogane e del territorio hanno, infatti, fatto ad essi ricorso in misura percentualmente inferiore all'1% della dotazione organica complessiva, mentre presso l'agenzia delle entrate è stato raggiunto il 2,81% del medesimo parametro.

Va, infine, considerato che in questo caso nella colonna denominata "altro" sono stati inseriti i funzionari amministrativi che, in adesione a quanto disposto dalla normativa interna degli enti, possono essere destinatari di incarichi dirigenziali provvisori. Per la sola agenzia del territorio il dato comprende anche le reggenze attribuite a funzionari amministrativi ai sensi della legge n. 140 del 1997 cui si è fatto riferimento al par. 5.22.

Ne consegue che può considerarsi stabilmente attribuito solo il 63% dei posti di funzione, considerato che il 32% dei incarichi è assegnato ad interim o in modo provvisorio. Il restante 5% è vacante.

Tab. n. 5

GLI INCARICHI DIRIGENZIALI PRESSO LE AGENZIE FISCALI AL 30 GIUGNO 2005										
AGENZIE FISCALI		Dotaz. Org.	Posti di funzione	INCARICHI DI FUNZIONE DIRIGENZIALE COPERTI						Posti vacanti (il dato non comprende i posti assegnati ad interim e con incarico provvisorio)
				da dir. di 1 ^ fascia	da dir. di 2 ^ fascia	da estranei	altro	assegnati ad interim	Totale	
AGENZIA DELLE DOGANE	INCARICHI DI VERTICE*	366	27	3	21	2	0		26	1
	INCARICHI NON DI VERTICE		270		118	1	104	5	228	42
AGENZIA DELLE ENTRATE	INCARICHI DI VERTICE*	1424	37	16	12	7	0		35	2
	INCARICHI NON DI VERTICE		1361	1	851	33	420	31	1336	25
AGENZIA DEL TERRITORIO	INCARICHI DI VERTICE*	410	20	1	15	4	0	0	20	0
	INCARICHI NON DI VERTICE		390		265	15	49	17	346	44

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

*non sono compresi i direttori delle agenzie

8. La consistenza organica dei dirigenti alla data del 30 giugno 2005

Proseguendo nell'analisi sulla dirigenza, l'indagine - tenuto conto delle

carenze organiche sopra rilevate- ha inteso verificare quale fosse alla data di riferimento l'effettiva consistenza organica dei dirigenti di 1^a e di 2^a fascia presso le amministrazioni oggetto di esame.

L'attribuzione di incarichi dirigenziali non costituisce, infatti, l'unica possibilità di impiego di tale personale che può essere temporaneamente assegnato sia allo svolgimento di incarichi non dirigenziali presso l'amministrazione di appartenenza (ad es. presso gli uffici di diretta collaborazione), sia a prestare la propria attività -dietro autorizzazione- presso altri soggetti pubblici e privati.

Lo sviluppo della "circolazione" dei dirigenti è, del resto, uno degli obiettivi della legge n. 145 che, al dichiarato fine di introdurre "un regime degli incarichi di funzione dirigenziale ...caratterizzato da maggiori elementi di flessibilità...volti in particolare a favorire la mobilità dei dirigenti", ha aggiunto al D.lgs. n. 165 l'articolo 23 bis dettante "disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato"^{lxv}.

Sulla base degli elementi acquisiti può affermarsi che presso le amministrazioni esaminate alla data di riferimento su una dotazione organica globalmente prevista in 7659 unità (di cui 550 di 1^a fascia e 7109 di 2^a), i dirigenti nelle medesime incardinati erano in tutto 5086, (pari al 66%). Di essi si fornisce nelle tabelle n. 6 e n. 7 un riepilogo che dà conto, distintamente per le due fasce, della dotazione organica nonché del numero dei dirigenti con incarico dirigenziale (senza distinguere se trattasi di posti di livello generale e non), in posizione di fuori ruolo, di comando e/o distacco, in aspettativa senza assegni ai sensi del sopra menzionato art. 23 bis, etc...

Va, comunque, considerato che solo per la Corte dei conti, la Giustizia amministrativa e le agenzie fiscali la dotazione organica riportata nelle tabelle tiene conto delle riduzioni già apportate ai sensi del c. 93 dell'art. 1 della legge n. 311 del 30 dicembre 2004, che erano state approvate prima del 30 giugno 2005. Per le altre amministrazioni in base ai decreti successivamente emanati si registra una diminuzione globale, per la dirigenza di 1^a fascia, di 1 unità e per quella di 2^a di 75 unità^{lxvi}.

^{lxv} La norma prevede che i dirigenti delle pubbliche amministrazioni possono, a domanda, essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale. Seguitano, inoltre, ad applicarsi le norme vigenti sul comando/distacco e sul collocamento in fuori ruolo.

^{lxvi} In particolare le diminuzioni riguardano: per la 1^a fascia solo la Presidenza del Consiglio dei ministri; per la 2^a la Presidenza del Consiglio (10 unità), il ministero degli affari esteri (4 unità per l'area promozione culturale), il ministero dell'ambiente (2 unità), il ministero delle attività produttive (19 unità), il ministero per i beni e le attività culturali (18 unità), il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (10 unità), il ministero del lavoro e delle politiche sociali (12 unità).

Tab. n. 6

DIRIGENTI DI 1^ FASCIA ALLA DATA DEL 30 GIUGNO 2005									
AMMINISTRAZIONI	Dotazione Organica	dirigenti con incarico dirigenziale	dirigenti con incarico di studio aggiuntivo rispetto ai posti previsti	fuori ruolo	in posizione di comando e/o distacco, compreso distacco sindacale	in aspettativa senza assegni art. 23 bis d. lgs. 165/2001	titolari di altri incarichi presso l'amm. di appartenenza	Privi di incarico	TOTALE
PRESIDENZA DEL CONS. DEI MINISTRI	74	23		8	1		3		35
PRES. CONSIGLIO -Dip. della protezione civile	11	4							4
AFFARI ESTERI	9	2							2
IST. AGR. D'OLTREMARE	1	0							0
AMBIENTE E TUTELA...	8	5					2		7
ATTIVITA' PRODUTTIVE	19	6							6
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	35	6				1			7
COMUNICAZIONI	10	2							2
DIFESA	14	3							3
ECONOMIA E FINANZE	75	31		14	1	2		2	50
S.S.P.E.	1	1							1
MONOPOLI DI STATO	5	2							2
GIUSTIZIA (escluso D.A.P.)	22	0							0
GIUSTIZIA -D.A.P.	25	19					1		20
GIUST. - ARCHIVI NOTARILI	1	1							1
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	57	23		1	1	7		1	33
INTERNO	4	2							2
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	39	9		1	1				11
LAVORO E POL. SOCIALI	15	14	1						15
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	11	6					1	1	8
SALUTE	15	9	1			1	1		12
CNEL *	3	2							2
CORTE DEI CONTI	5	3							3
APAT	7	1							1
AGENZIA DELE DOGANE**	27	4							4
AGENZIA DELLE ENTRATE	37	17							17
AGENZIA DEL TERRITORIO	20	1							1
Totale	550	196	2	24	4	11	8	4	249

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

* Il dato riportato nella colonna relativa ai dirigenti con incarico dirigenziale non coincide con quello riportato nella tabella n. 3 in quanto in quella è considerato il dirigente di 1^ fascia della Presidenza del Consiglio dei ministri incaricato come Segretario generale

** Il dato riportato nella colonna relativa ai dirigenti con incarico dirigenziale non coincide con quello riportato alla tabella 3 in quanto in questa è stato considerato il dirigente di 1^ fascia incaricato come Direttore dell'agenzia.

Tab. n. 7

DIRIGENTI DI 2^ FASCIA ALLA DATA DEL 30 GIUGNO 2005											
AMMINISTRAZIONI	dot. org.	dirigenti con incarico di funzione dirigenziale	in posizione di fuori ruolo	in posizione di comando e/o distacco anche sindacale	in aspettativa senza assegni	in mobilità temporanea presso altra amm. statale	incarico non dirigenziale presso l'amm. d'appartenza	corso di formazione presso SSPA	altro	privi di incarico	TOTALE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	232	178	10	9	6	3	15		1		222
PRESIDENZA-PROTEZ. CIVILE	43	19									19
AFFARI ESTERI	45	36									36
AFFARI ESTERI AREA PROM. CULTURALE	20	11									11
IST. AGR. D'OLTREMARE	2	1									1
AMBIENTE E TUTELA DEL TERR.	62	34		2		1				1	38
ATTIVITA' PRODUTTIVE	202	142	5	1	1						149
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	247	224	1	3						2	230
COMUNICAZIONI	50	44	3	1			2			1	51
DIFESA	198	157	1	1	2			7			168
ECONOMIA E FINANZE	1066	721	3	9		4					737
SCUOLA SUP. EC. E FIN.	26	8									8
MONOPOLI DI STATO	23	23									23
GIUSTIZIA -AMM. GIUDIZIARIA	432	311					1				312
GIUSTIZIA DIP. GIUST. MINORILE	24	20		2				2			24
GIUSTIZIA -DIP. AMM. PENITENZIARIA	360	63									63
GIUSTIZIA - ARCHIVI NOTARILI	32	24									24
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	310	262	2	2	11						277
INTERNO *	187	165	2								167
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	806	455	3		5						463
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	274	163	2		1						166
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	63	42									42
SALUTE	205	161	3	1	6			2			173
CNEL	9	6			1			1			8
CORTE DEI CONTI	65	48	1	3	1				1		54
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	41	33									33
APAT	64	25		2	1						28
AGENZIA DOGANE	270	139	3		1			5			148
AGENZIA ENTRATE	1361	863		7	4			3		1	878
AGENZIA TERRITORIO	390	280		4							284
TOTALE	7109	4658	39	47	40	8	18	20	2	5	4837

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

*il numero riportato nella colonna relativa ai dirigenti con incarico dirigenziale comprende anche i 12 dirigenti provenienti dalla Presidenza del Consiglio che prestavano servizio presso i Commissariati di Governo delle regioni a statuto ordinario inquadrati nel ruolo del ministero ai sensi dell'art. 10 c. 3 ter del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 303

Secondo quanto emerge dalle tabelle, le maggiori carenze si rilevano

presso la dirigenza di 1^a fascia che al 30 giugno 2005 registrava una presenza di dirigenti pari al 45% della dotazione organica prevista. E se è vero a quella data non aveva trovato ancora attuazione il D.L. n. 115 del 2002 che ha abbassato il requisito temporale della permanenza nella titolarità di incarichi di livello generale necessario per il transito nella fascia superiore da 5 a 3 anni, non può sottacersi che per la 2^a fascia i dirigenti presenti corrispondono al 68% della dotazione stabilita alla medesima data e che, pertanto, gli effetti derivanti dal suddetto decreto legge se da un lato avranno impinguato la consistenza della 1^a fascia, dall'altro, ovviamente, avranno comportato (e comporteranno) un'ulteriore decurtazione nella fascia più bassa.

Le amministrazioni che registrano assenze in misura maggiore sono, per la dirigenza di 1^a fascia, i ministeri degli affari esteri, per i beni e le attività culturali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca; quanto alla dirigenza di 2^a si segnala il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali e dell'ambiente e della tutela del territorio. Significativi vuoti di organico sono, inoltre, presenti presso tutte le Agenzie.

Per quanto riguarda la dirigenza di grado più alto deve osservarsi che le cause delle rilevate deficienze di personale dirigenziale incaricato di coprire posti di funzione vanno, in parte, ricercate nella sopra menzionata "circolarità" dei dirigenti.

Si è registrato, infatti, che quasi il 20% dei dirigenti di 1^a fascia presenti riveste incarichi extra-istituzionali. Va, peraltro, considerato che più dell'80% di costoro appartiene a 5 amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei ministri, ministero dell'economia e delle finanze, ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, infine, l'agenzia delle dogane), mentre per gli altri soggetti pubblici interessati si tratta di poche unità.

Notevolmente minore è, invece, il numero dei dirigenti di 2^a fascia interessati dallo stesso fenomeno, per i quali il dato si assesta intorno al 3% dei dirigenti in servizio. In essi non sono stati, ovviamente compresi i 21 dirigenti che stanno frequentando il corso di formazione presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione e che, quindi, a breve, dovrebbero essere utilmente impiegati nello svolgimento di funzioni dirigenziali.

Un discorso a parte meritano, poi, le colonne dedicate ai dirigenti con "incarico di studio" ed ai dirigenti "privi di incarico".

Deve, al riguardo, precisarsi che nella prima sono compresi due dirigenti di 1^a fascia cui sono stati attribuiti, ai sensi dell'art. 19, c. 10 del D.lgs. n. 165, incarichi aggiuntivi rispetto ai posti di funzione previsti dai rispettivi ordinamenti. I relativi conferimenti traggono origine dalla circostanza che alla data in cui occorreva provvedere nei confronti di costoro tutte le posizioni di livello generale istituzionalmente previste erano già state coperte.

Quanto, poi, ai dirigenti privi di incarico le relative cause vanno in linea di massima ricercate in contrasti insorti fra l'amministrazione e gli interessati che non hanno accettato gli incarichi loro attribuiti e che sono sfociati anche in liti giudiziarie^{lxvii}.

Trattasi di due profili sui quali è necessaria una riflessione.

Le sopra indicate fattispecie costituiscono, infatti, due possibili implicazioni dell'attuale sistema della dirigenza amministrativa che consente, da un lato, di preporre a posti di funzione dirigenziali soggetti diversi da quelli istituzionalmente previsti, dall'altro, di ritenere necessario per il conferimento dell'incarico l'accordo delle parti, sia pur solo per la parte economica.

Al fine di ovviare al verificarsi di tali distorsioni, in vigore del Ruolo unico, era stata introdotta per i dirigenti non titolari di ufficio dirigenziale e che non svolgevano funzioni ispettive, di consulenza e studio o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento la possibilità di essere collocati "a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri" (v. art. 6 del D.P.R. n. 150 del 26 febbraio 1999) e il C.C.N.L. del 2001 ne aveva regolato gli aspetti economici, prevedendosi forme di decurtazione della retribuzione a costoro corrisposta^{lxviii}.

All'entrata in vigore del regolamento n. 108 del 23 aprile 2004 tale possibilità ha cessato di esistere per l'abrogazione del suddetto D.P.R. del 1999 e si è previsto che i dirigenti possano essere o titolari di uffici dirigenziali o essere chiamati a svolgere per l'amministrazione nella quale sono inquadrati in ruolo, ovvero, ove richiesti, presso altre amministrazioni, "incarichi aventi ad oggetto l'esercizio di funzioni

^{lxvii} Solo presso l'agenzia delle entrate si è registrata una sospensione dal servizio.

^{lxviii} L'art. 24 del C.C.N.L. del 2001 prevedeva, infatti, che ai dirigenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché a quelli che, trovandosi in tale situazione fossero stati utilizzati nell'ambito di programmi di ispezione, di ricerca e studio del grado di attuazione delle riforme legislative ai sensi dell'art. 6, 2° comma del D.P.R. n. 150 del 1999, spettasse per i primi 6 mesi la retribuzione di posizione nei valori fissi previsti dal contratto in relazione alla fascia di appartenenza. Per il semestre successivo l'importo della retribuzione doveva essere decurtato del 50%. Inoltre, in caso di valutazione complessiva negativa sull'espletamento dell'incarico non era dovuta alcuna retribuzione di posizione per il periodo di permanenza nel ruolo unico. Nessuna retribuzione di posizione era, poi, dovuta dopo il secondo semestre e in presenza di almeno due rifiuti a ricoprire gli incarichi proposti.

ispettive, di consulenza studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento.”

Né alcun riferimento si rinviene nel nuovo C.C.N.L. di recente formalizzato sul tema del trattamento economico da attribuire al dirigente eventualmente privo di funzioni.

Avverte, dunque, la Sezione l'esigenza di un approfondimento sul tema; in particolare, ove si ritenesse praticabile la decisione di affidare incarichi di studio non previsti specificamente dall'ordinamento e, quindi, aggiuntivi rispetto ai posti di funzione sarebbe necessario che siano approntati, similmente a quanto fatto in occasione dell'attribuzione di analoghi incarichi ai sensi dell'art. 3 c. 7 della legge n. 145/2002, meccanismi di controllo della spesa pubblica che, altrimenti, potrebbe risultare non governata.

9. La costituzione dei ruoli dei dirigenti

Com'è noto, con D.P.R. n. 108 del 23 aprile 2004 è stato approvato, in attuazione di quanto disposto dall'art. 10, c. 2 della legge n. 145 del 2002, il regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti, prevedendosi che alla data di entrata in vigore del medesimo (e quindi dal 14 maggio 2004) fosse soppresso il Ruolo unico dei dirigenti dello Stato e contestualmente istituiti i ruoli presso ciascuna delle amministrazioni dello Stato elencate nella successiva tabella A^{lxi}.

Specifiche e dettagliate norme disciplinano l'inquadramento in ruolo dei dirigenti nella fase di prima attuazione, prevedendosi regole precise e tempi brevi per una loro sollecita operatività.

In realtà, l'istruttoria ha evidenziato che a fine 2005 si erano dotate del ruolo dei dirigenti solo la Presidenza del Consiglio dei ministri^{lxx}, il ministero delle attività produttive, il ministero delle comunicazioni, la Corte dei conti e la Giustizia amministrativa.

Per quasi tutte le altre amministrazioni il documento risultava essere stato, sia pur dopo molteplici difficoltà, firmato dai ministri competenti e

^{lxi} Nella tabella A sono comprese: la Presidenza del Consiglio dei ministri, tutti i ministeri, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. E' compresa anche l'Avvocatura generale dello Stato, ma presso di questa non sono previsti dirigenti.

^{lxx} All'inquadramento in ruolo dei dirigenti la Presidenza ha provveduto, ai sensi dell'art. 9 bis del D.lgs. n. 303 del 30 luglio 1999 (introdotto dall'art. 3 del D.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343) con dd.p.c.m. del 26 luglio 2004, nei quali sono state, rispettivamente, definite in fase di prima attuazione le dotazioni organiche ed inquadrati i dirigenti di 1^a e di 2^a fascia. Con un terzo decreto emesso lo stesso giorno è stato determinato l'organico dei dirigenti del Ruolo Speciale della Protezione civile, previsto dal successivo art. 9 ter, e sono stati ivi inquadrati i dirigenti indicati nell'elenco allegato.

dal Ministro della funzione pubblica, ma ancora non dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Difficoltà presenta, ancora, la predisposizione del ruolo presso il ministero della salute (a causa della necessità di inquadrare i dirigenti delle professioni sanitarie mai iscritti nel Ruolo unico) ed il ministero dell'economia e finanze (per il quale sono emerse alcune difficoltà in relazione ad alcune situazioni particolari). Il ministero della giustizia ancora non aveva predisposto la bozza del decreto interministeriale.

Sembra, invece, che abbiano trovato soluzione i problemi che erano insorti presso il ministero dell'interno derivanti dal trasferimento dei dirigenti in servizio nei Commissariati di Governo nelle regioni a statuto ordinario precedentemente inseriti nei ruoli della Presidenza del Consiglio^{lxxi}.

Ne consegue che ancora non attiva è la banca dati informatica di cui all'art. 23, 2° c. del D.lgs. n. 165 nel cui ambito devono essere *ex lege* inseriti i dati relativi sia ai ruoli delle amministrazioni dello Stato che alla dotazione organica ed agli incarichi dirigenziali conferiti, anche ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, nonché alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità, con indicazione della decorrenza e del termine di scadenza (v. art. 28, c. 7 bis del D.lgs. n. 165).

E' evidente che il protrarsi di tale situazione non possa non ripercuotersi negativamente sull'attuazione del nuovo assetto normativo che nel ripristinare i singoli ruoli dei dirigenti, intendeva superare in tempi brevi le difficoltà emerse nel corso della gestione del Ruolo unico^{lxxii}. Si rappresenta, dunque, la necessità che si giunga al più presto alla loro emanazione cui dovrà seguire, in tempi brevi, un tempestivo aggiornamento, considerato che la situazione in essi rappresentata risale a più di due anni addietro.

Nel corso dell'adunanza della Sezione del controllo tenutasi il 9 giugno 2006 il Dipartimento per la funzione pubblica ha riferito delle difficoltà

^{lxxi} E' stato, al riguardo, rappresentato che il passaggio di costoro, infatti, non è stato supportato da un corrispondente aumento della dotazione organica dell'Amministrazione dell'interno. Per tali motivi, il ministero, d'intesa con il dipartimento della funzione pubblica ha avanzato l'ipotesi di inquadrare, secondo le modalità di cui agli articoli 4 e 5 del D.P.R. n. 108 del 2004, i dirigenti trasferiti in soprannumero da destinare alle funzioni connesse all'ufficio del rappresentante dello Stato, introdotto dall'art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Nelle more della definizione della problematica, l'amministrazione è stata chiamata a provvedere alla rideterminazione in diminuzione della pianta organica del personale, ai sensi dell'art. 1, c. 93 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. In quella sede si è pensato di assorbire il personale proveniente dalla Presidenza del Consiglio nella pianta organica e di individuare contestualmente le relative collocazioni istituzionali. Nel frattempo, al fine di avviare la riforma introdotta dalla legge n. 131, i prefetti di alcune città stanno conferendo ai dirigenti provenienti dalla Presidenza incarichi ex c. 10 dell'art. 19 del D.lgs. n. 165 per assicurare il più ampio supporto al Prefetto nello svolgimento delle funzioni di Rappresentante dello Stato.

^{lxxii} Sulle problematiche emerse nella gestione del Ruolo unico vedi deliberazione n. 15/2002/G

incontrate nella formalizzazione dei ruoli, lamentando che analoghi ostacoli da parte delle amministrazioni di fronte ad altre iniziative intraprese dallo stesso ufficio. Quanto alla banca dati, è stato fatto presente che l'hardware è in consegna in tempi brevi e che al massimo prima dell'estate il sistema sarà disponibile per l'inserimento dei dati da parte delle amministrazioni.

Va, inoltre, fatto presente che anche presso le agenzie fiscali a distanza di più di 5 anni dal loro avvio non sono stati emanati i decreti di inquadramento definitivo del personale dirigenziale in ciascuna delle agenzie e i dirigenti sono ancora inseriti nel ruolo unico speciale provvisorio istituito con D.M. 28 dicembre 2000, n. 1390 amministrato dal dipartimento per le politiche fiscali.

10. Aspetti economici

Ricostruito il quadro degli incarichi dirigenziali ed evidenziate le relative problematiche, si forniscono alcuni dati relativi ai costi connessi al loro espletamento.

A tal fine la Corte ha preso in considerazione la retribuzione corrisposta nell'anno 2004 in relazione ai posti di funzione di livello generale e, per i posti di livello inferiore, degli uffici addetti alla trattazione degli affari del personale e degli uffici di diretta collaborazione delle autorità di vertice, in quanto strutture generalmente presenti presso ogni organizzazione amministrativa. Nel precisare che le voci retributive considerate sono state lo stipendio tabellare, la retribuzione di posizione fissa, la retribuzione di posizione variabile e la retribuzione di risultato, si rammenta che le prime due voci sono dovute a tutti nella misura stabilita in sede di contrattazione a livello nazionale, mentre per le altre diversa è la ratio che sottostà alla loro corresponsione: la retribuzione di

posizione variabile varia secondo le funzioni attribuite e le connesse responsabilità in base ad una graduatoria in fasce determinata da ogni amministrazione, mentre la retribuzione di risultato mira a incentivare il raggiungimento degli obiettivi annuali. Il Contratto collettivo del 2001 ha, inoltre, previsto per i soli dirigenti che ricoprono incarichi di 2^a fascia che le amministrazioni definiscano i criteri di ripartizione della retribuzione accessoria precisando il rapporto percentuale minimo che deve intercorrere tra le due componenti retributive (art. 44, 4° c.).

Come sopra accennato (v. par. 2) la scelta del periodo sul quale effettuare la rilevazione è stata determinata dalle modalità di pagamento della retribuzione di risultato che, per la sua intrinseca natura, è corrisposta in esito alle verifiche sull'attività svolte dal dirigente. Ciò non di meno si è dovuto constatare che alcune amministrazioni ai primi mesi del 2006 ancora non avevano provveduto a liquidare, in tutto o in parte, questa voce retributiva e, pertanto, per queste amministrazioni il dato esposto in tabella è parziale.

Secondo quanto emerso dall'istruttoria, il trattamento economico globalmente corrisposto per le voci retributive sopra considerate in relazione agli incarichi di livello generale espletati nell'anno 2004 presso le amministrazioni oggetto di esame ammonta globalmente ad euro 66.540.829,26 mentre per gli incarichi di livello non generale individuati a campione è risultato essere pari ad euro 25.481.009,27^{lxxiii}.

Nella tabella che segue si dà, dunque, conto –separatamente per le due tipologie di incarico- del trattamento economico globalmente corrisposto e della retribuzione media annua^{lxxiv} calcolata sulla base dei giorni in cui gli incarichi in parola sono risultati effettivamente coperti.

Non sono state computate le indennità stabilite nei confronti degli estranei ai sensi del 6° c. dell'art. 19 e di coloro che sono stati incaricati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 18 della legge n. 400 del 1988, in quanto la loro corresponsione dipende da considerazioni del tutto peculiari, non riconducibili al sistema delineato dal C.C.N.L.. Si fa, comunque, presente che la spesa al riguardo sostenuta nell'anno 2004 è stata globalmente pari ad euro 1.524.718,14

^{lxxiii} Si fa, per completezza, presente che nella tabella non sono stati inseriti, in quanto ritenuti non pertinenti, i dati relativi al trattamento economico di 4 dirigenti di 1^a fascia che le amministrazioni hanno comunicato nel corso dell'istruttoria. Trattasi di 2 dirigenti del ministero dell'economia e delle finanze privi di incarico, di 1 del ministero dell'istruzione, università e ricerca in distacco sindacale e di 1 del ministero delle politiche agricole incaricato come Presidente del Secin. Per quest'ultimo si osserva che presso quel dicastero tale incarico non costituisce posto di funzione dirigenziale.

^{lxxiv} Il dato non coincide con quello indicato nella Delibera delle SSRR n. 21/CONTR/CL/2006 in quanto calcolato sulla base di parametri diversi.

di cui euro 1.008.488,87 per indennità ex art. 19 ed euro 516.229,27 ex art. 18^{lxxv}.

Alcune precisazioni sono necessarie.

Per quanto riguarda gli incarichi di livello generale va considerato, infatti, che:

- per il ministero della giustizia i dati si riferiscono esclusivamente ai dirigenti contrattualizzati e, pertanto, non sono in essi compresi gli incarichi in essere presso il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria attribuiti a dirigenti generali in regime di diritto pubblico né quelli conferiti a magistrati^{lxxvi}
- per il ministero della salute sono compresi i trattamenti economici corrisposti in relazione a 2 incarichi di studio in corso nel 2004 attribuiti in aggiunta ai posti di funzione previsti dalla normativa.

Con riferimento, invece, agli incarichi di livello non generale si osserva che per la direzione del personale della Presidenza del Consiglio i dati riguardano anche il "dipartimento per le risorse strumentali" che nel giugno 2004 è confluito unitamente al "dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione" nel neo-istituito "dipartimento per le risorse umane e strumentali". Sempre per questa amministrazione non sono stati, invece, considerati i trattamenti economici corrisposti ai responsabili dei servizi fiduciari (capo ufficio di gabinetto, capo del settore legislativo, capo della segreteria particolare, capo ufficio stampa) delle diverse strutture operative in cui essa si articola in quanto trattasi di strutture operative non di livello dirigenziale in relazione alle quali è prevista la corresponsione di stipendi che sono solo correlati a quelli dirigenziali.

Tab. n. 8

AMMINISTRAZIONI	Incarichi di livello dirigenziale generale	Incarichi di livello dirigenziale non generale
-----------------	--	--

^{lxxv} I dati si riferiscono, per le indennità ex art. 19, c. 6, a 16 estranei (2 incaricati presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali, 3 presso il ministero della salute, 1 presso l'agenzia delle dogane, 7 presso l'agenzia delle entrate e 3 presso l'agenzia del territorio); mentre per la Presidenza riguardano n. 7 estranei nominati capi dipartimento per i quali l'indennità costituisce l'unica retribuzione corrisposta in relazione all'incarico, avendo i medesimi mantenuto il trattamento economico ad essi spettante.

^{lxxvi} La retribuzione di posizione e di risultato dei direttori generali del ministero della giustizia è finanziata con apposito fondo istituito dall'art. 52, c. 45 della legge n. 448 del 2001, ai sensi del quale il personale che espleta le funzioni di capo dipartimento, di vice capo dipartimento e direttore generale in regime di diritto pubblico ha facoltà di optare per il mantenimento del proprio trattamento fisso ove più favorevole che viene corrisposto unitamente al trattamento accessorio fissato con decreto del Ministro. Le economie che si realizzano sul fondo sono ripartite a consuntivo tra tutti i dirigenti di 1^ fascia compresi i capi dipartimento e i vice capi dipartimento. Le economie relative al 2004 non sono state ancora ridistribuite.

	Trattamento economico globalmente corrisposto	Trattamento economico medio	Trattamento economico globalmente corrisposto	Trattamento economico medio
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	11.964.128,28	127.063,16	1.642.228,33	64.142,68
AFFARI ESTERI E IST.AGR. D'OLTREMARE	1.011.667,14 *	127.859,59 *	278.251,00	85.850,90
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	1.245.773,74	195.657,24	417.320,52	68.986,41
ATTIVITA' PRODUTTIVE	2.192.587,52 **	129.665,33 **	1.884.297,50	65.514,25
BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	3.211.115,65	142.222,69	592.090,93	66.557,80
COMUNICAZIONI	1.107.682,76	133.654,28	671.303,77	70.490,76
DIFESA	1.430.945,24 *	126.832,20 *	2.248.885,81	65.851,85
ECONOMIA E FINANZE E S.S.P.E.	12.845.088,00	205.175,14	4.337.372,08	81.215,86
MONOPOLI DI STATO	1.152.732,70	230.546,54	442.820,73	88.564,15
GIUSTIZIA E ARCHIVI NOTARILI	1.335.272,02	160.320,49	2.648.398,59 **	71.183,03 **
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	6.956.368,85	124.385,18	1.152.351,84	60.658,84
INTERNO	617.122,35 **	152.504,85 **	744.647,91 **	68.948,88 **
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	4.991.218,19	135.610,74	1.556.370,32	63.309,39
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	1.675.820,70	128.963,64	1.593.434,70	65.114,61
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	907.071,00	129.581,57	561.091,00	68.380,04
SALUTE	2.165.511,03	129.745,82	1.166.607,69	59.305,27
CNEL	483.679,47	161.373,86	177.603,34	88.801,67
CORTE DEI CONTI	655.058,94	131.011,79	871.560,71	58.104,05
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA			141.818,40	70.909,20
AGENZIA DELLE DOGANE	3.474.670,60	139.860,47	698.663,58	80.547,13
AGENZIA DELLE ENTRATE	3.880.039,02 ***	114.118,79 ***	815.897,89	43.794,52
AGENZIA DEL TERRITORIO	2.193.252,08 *	109.662,60 *	569.373,95	63.263,77
APAT	1.044.023,98	161.060,34	268.618,68	38.374,10
Totale	66.540.829,26	141.511,07	25.481.009,27	66.902,38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle amministrazioni

* non è conteggiata la retribuzione di risultato ancora non corrisposta

** la retribuzione di risultato è conteggiata solo in parte, essendo stato corrisposto solo un acconto

*** la retribuzione di risultato si riferisce solo ai 27 dirigenti interni, considerato che per i 7 dirigenti esterni tale voce è assorbita nell'indennità attribuita ex comma 6 dell'art.19.

Sulla base dei dati riportati nella tabella appare di immediata evidenza la rilevante differenza dei trattamenti economici mediamente corrisposti su base annua, in particolare per quanto riguarda gli incarichi di livello generale. La fascia di oscillazione per questi si assesta, infatti, intorno ai

105 mila euro, mentre per gli incarichi di livello non generale il campione esaminato evidenzia retribuzioni medie che vanno da poco più di 38 mila a 88 mila euro.

Le rilevate differenze vanno ascritte, ovviamente, alla retribuzione accessoria la cui entità è condizionata dalla disponibilità dei fondi unici di amministrazione. La considerazione non è nuova per la Corte. Sia nel referto del 2004 più volte menzionato che nel precedente approvato con deliberazione n. 15/2002, erano state criticamente messe in evidenza tali diversificazioni che oggi, considerando per la prima volta la retribuzione di risultato effettivamente corrisposta (e non nella misura prevista nei contratti individuali di lavoro), appaiono essere ancora più ragguardevoli.

Quanto, poi, al rapporto percentuale che intercorre tra le due componenti della retribuzione accessoria, nel rammentare che nelle suddette relazioni di controllo, la Sezione aveva criticato la scarsa significatività della retribuzione di risultato rispetto alla retribuzione di posizione variabile, si registra che per gli incarichi di livello generale sono passate da 5 (del 2004) a 7 le amministrazioni per le quali la retribuzione di risultato si attesta percentualmente intorno al 30% della retribuzione accessoria. Supera tale limite l'agenzia delle dogane che fa registrare una percentuale pari a quasi il 49%. Per le altre -escludendo le amministrazioni che, come visto, ancora devono terminare, in tutto o in parte, la liquidazione dell'emolumento in parola- si registrano valori che vanno dal 17% al 25%.

Di maggior spessore è il rapporto tra le voci in esame per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali di livello non generale in relazione ai quali si è constatato che mediamente il rapporto retribuzione di risultato/retribuzione accessoria si attesta intorno al 37% presso le strutture del personale ed al 30% presso gli uffici di diretta collaborazione.

Deve, peraltro, rilevarsi che tale diversa tendenza non riguarda tutte le amministrazioni esaminate, essendo emerse percentuali inferiori al 20% presso il ministero dei beni e delle attività culturali e il ministero della salute. Va, inoltre, segnalato, che presso gli uffici di diretta collaborazione dei ministeri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, nonché delle politiche agricole e forestali invece della retribuzione di risultato è corrisposta una indennità sostitutiva previamente stabilita in misura fissa con decreto

ministeriale, la cui corresponsione non è subordinata ad alcuna valutazione.

Non possono, pertanto, in questa sede non essere richiamate le osservazioni già svolte sulla necessaria maggiore attenzione alla valorizzazione delle risorse destinate ad incentivare il raggiungimento degli obiettivi, in una logica di sistema che al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica privilegia la logica degli obiettivi.