

I funzionari professionali*

Francesco Merloni

1. *I dipendenti non dirigenti*

Come è noto tutta la disciplina di status, anche sotto il profilo delle garanzie di imparzialità dei funzionari è costruita intorno alla figura generale del pubblico dipendente (il diritto positivo usa molto raramente la categoria di “funzionario pubblico”). Rivedere questa disciplina è indispensabile, quindi, non solo perché essa continua ad essere presa come punto di riferimento, ma perché molti dipendenti partecipano, sia pure in misura diversa, all’esercizio delle funzioni pubbliche.

Il problema generale: il concorso di disciplina pubblicistica e privatistica. Non vi sono dubbi sulla disciplina pubblicistica delle ineleggibilità/incompatibilità, così come non è in discussione la disciplina privatistica dei diritti connessi alla prestazione lavorativa. Residua il campo della definizione dei doveri connessi all’imparzialità e alla relativa responsabilità disciplinare, per il quale la soluzione può consistere nella predeterminazione per legge dei principi e dei limiti da porre alla disciplina posta nel contratto collettivo.

Non tutti i pubblici dipendenti concorrono nella stessa misura allo svolgimento della funzione. Si va da categorie che svolgono solo compiti operativi e manuali senza alcun concorso (operai) che non richiedono che poche disposizioni sull’imparzialità fino ai dipendenti funzionari in senso stretto cioè funzionari che partecipano da vicino alle attività di esercizio della funzione, in particolare i funzionari cui sono affidate le funzioni di responsabile del procedimento. E’ con riferimento a questi ultimi che va calibrata la disciplina di status volta a garantire l’imparzialità.

Quanto all’*accesso alla funzione*, la problematica coincide con l’accesso alla carriera e con la progressione in carriera. Non rilevano incarichi giuridicamente significativi. Il dipendente di cui qui ci occupiamo può al massimo essere designato quale responsabile del procedimento, incarico che si deve ritenere automaticamente conferibile a tutti i dipendenti che abbiano raggiunto un determinato livello professionale, senza dover fissare particolari regole per il conferimento della funzione.

Per l’accesso alla carriera (ai ruoli) va ribadito e rafforzato il principio della inderogabilità assoluta della *selezione per pubblico concorso* per tutti i dipendenti che sono chiamati a svolgere attività di concorso allo svolgimento di una funzione pubblica. A questo fine occorre garantire con maggiore attenzione l’indipendenza delle commissioni di selezione: non basta che ne siano fuori politici e sindacalisti; anche gli esperti e i funzionari professionali devono esser in maggioranza esterni all’amministrazione. Occorre, poi, rafforzare i requisiti di ammissibilità per l’accesso al

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

concorso, dal punto di vista delle qualità etiche e morali del candidato (esclusione di coloro che abbiano riportato la pena della interdizione dai pubblici uffici, come rivista al punto 2.1.2).

Per l'accesso ai vari livelli della carriera; principio del concorso anche i passaggi successivi all'accesso iniziale; vietare in via definitiva concorsi riservati o che prevedono punteggi preferenziali agli interni. Attenzione soprattutto al passaggio tutto interno dai diversi livelli non dirigenziali alla dirigenza.

Trovare un livello di filtro stretto (l'accesso al livello di quadro?).

Quanto allo *svolgimento della funzione*, si tratta di vedere se la *durata del contratto* di lavoro con l'amministrazione possa incidere su quei dipendenti che partecipano più da vicino all'esercizio della funzione. La regola per i pubblici dipendenti è di una durata a tempo indeterminato, che va rafforzata. I contratti a tempo determinato non sono di per sé in contrasto con le funzioni pubbliche affidate, sempre che l'accesso sia avvenuto per concorso. Poiché però si può trattare di un concorso meno selettivo e comunque di un rapporto precario, il divieto di prorogarlo entro un certo limite non è solo una misura di efficienza ma una misura di garanzia di imparzialità: il funzionario precario è anche il più soggetto a pressioni e intromissioni indebite.

Per la *compatibilità con altri incarichi*, pubblici e privati l'unica disciplina vigente è quella dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, che fissa una blanda disciplina fondata sulla necessità di autorizzazione per l'attribuzione da parte di altre amministrazioni o da soggetti privati di incarichi retribuiti.

Questa disciplina non si applica:

- a) ad alcune categorie (magistrati, e avvocati e procuratori dello Stato) soggetti ad una disciplina speciale che individua «gli incarichi consentiti e quelli vietati» (comma 3);
- b) ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale (ai professori universitari a tempo definito).

Nel caso a) la speciale disciplina sembra fondata sulle particolari esigenze di imparzialità di queste categorie. Nel caso b) invece si rafforza l'impostazione che vuole l'incompatibilità come strumento per garantire che il dipendente a tempo pieno dedichi completamente la propria prestazione lavorativa all'amministrazione.

Questa impostazione va superata, sicuramente per i dipendenti che svolgono direttamente, come proprio compito, funzioni pubbliche (i dirigenti, vedi il successivo punto B), ma anche per la generalità dei dipendenti pubblici. Occorre infatti porre attenzione, sia per i dipendenti a tempo pieno che per quelli a tempo parziale, a situazioni di incompatibilità che non riguardino tanto la prestazione lavorativa, quanto l'imparzialità, da garantire soprattutto per i dipendenti che partecipino più direttamente all'esercizio della funzione (ad esempio i responsabili del procedimento). Proviamo a ipotizzare alcune situazioni:

- a) lo svolgimento di attività, retribuite o meno, presso imprese private o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se queste possono incidere negativamente sull'imparzialità del funzionario, ad esempio se l'impresa o l'attività professionale è soggetta a regolazioni o contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione da cui il funzionario dipenda ;
- b) lo svolgimento di incarichi politici (ad es: Sindaco, assessore, consigliere comunale) o di incarichi di tipo fiduciario presso enti pubblici o società in controllo pubblico; in questi casi

l'incarico comporta la esplicita appartenenza del funzionario ad uno schieramento politico, con i connessi rischi di una sua immagine esterna non del tutto imparziale, ovvero comporta dubbi sulla capacità del funzionario di decidere imparzialmente laddove l'ente locale o in genera l'ente presso il quale si svolge la sua funzione sia coinvolto in una decisione dell'amministrazione da cui il funzionario dipenda.

Per la generalità dei dipendenti il sistema delle autorizzazioni può essere mantenuto. Esso è infatti più flessibile rispetto ad una predeterminazione rigida per legge delle cause di incompatibilità. Le autorizzazioni, però, devono essere rilasciate da un organismo indipendente rispetto alla stessa amministrazione e sulla base di una consolidata casistica (sul modello delle *Commissions de déontologie* francesi)

In ogni caso, anche in presenza di un'autorizzazione, deve esser meglio disciplinato il dovere di astensione (vedi, in generale, il punto 2.1.4. b.3.) che il dipendente dovrà osservare in tutti i casi in cui il suo incarico, per quanto autorizzato, venga a porsi in conflitto con lo svolgimento dei suoi compiti

La compatibilità con l'appartenenza a partiti politici deve ritenersi in generale sempre ammessa, in considerazione del contributo relativamente modesto che il dipendente dà all'esercizio della funzione, sempre, però, a condizione che il dipendente non ostenti questa sua appartenenza.

Per il conflitto di interessi in senso stretto, quello che può verificarsi al di fuori dei casi di svolgimento di incarichi esterni (per la titolarità di interessi propri del dipendente), valgono le considerazioni e le proposte avanzate in via generale: dovere di comunicazione e di astensione (vedi il punto 2.1.4. b.3.).

Quanto ai doveri di comportamento, va distinto tra doveri *in servizio* e doveri *fuori servizio*. Per i primi si considerino i doveri di..

- Assiduità
- Riservatezza
- Disponibilità al cittadino (comportamenti vessatori)
- Moralità nell'esercizio della funzione
- Non accettazione regali
- Non accettazione favori per sé o parenti fino al IV grado

Con riferimento ai doveri di comportamento da imporre ai funzionari. resta da determinare quali doveri debbano essere formulati in termini di responsabilità disciplinare, e quali invece debbano essere individuati solo con codici etici

Quanto agli incarichi successivi al termine di svolgimento della funzione (*pantouflage*) per la generalità dei dipendenti si può pensare ad un divieto, per *un anno* successivo dalla cessazione dal servizio, di assumere incarichi in imprese private sottoposte a poteri di regolazione o di contribuzione economica da parte del settore dell'amministrazione in cui il dipendente ha prestato servizio negli ultimi *tre anni* (divieti assistiti da sanzioni amministrative).

Anche oltre il periodo di "raffreddamento", si può anche pensare di limitare (per periodi: *cinque anni*) la possibilità che le imprese private si facciano rappresentare, nei loro rapporti con

l'amministrazione, da dipendenti cessati dalle funzioni dalla stessa amministrazione negli ultimi cinque anni.

2. I dirigenti, interni e esterni

Ci si occupa qui di coloro che si vedono attribuire compiti di amministrazione e gestione (i.e. le funzioni dirigenziali): in primo luogo i funzionari professionali dipendenti dell'amministrazione con qualifica dirigenziale, ma anche i dipendenti dell'amministrazione privi di tale qualifica (si consideri, ad esempio, il caso dei comuni privi di personale dotati di qualifica dirigenziale: art. 109, comma 2 TUEL) e i soggetti esterni all'amministrazione

Per dirigente interno è da intendersi qualunque soggetto dotato di qualifica dirigenziale operante presso le pubbliche amministrazioni, iscritto ad un *albo nazionale della dirigenza* (proposta che potrebbe essere estesa ad ogni livello di governo¹).

Le considerazioni e proposte che seguono sono in qualche caso differenziate tra dirigenti interni e dirigenti esterni

Per l'accesso alla funzione si è distinto tra *accesso alla carriera* e conferimento dell'*incarico dirigenziale*.

Quanto all'*accesso alla carriera* il discorso vale evidentemente per la dirigenza interna. Qui il principio del concorso, affermato per la generalità dei dipendenti, va reso inderogabile per tutte le amministrazioni, di qualsiasi livello: è comunque indispensabile uno specifico concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

Anche per il passaggio alle fasce superiori della dirigenza vale il principio della selezione tra diversi concorrenti: non è sufficiente l'aver trascorso periodi di servizio nelle fasce inferiori, occorre una trasparente selezione per titoli e colloquio.

Il *conferimento dell'incarico* dirigenziale deve essere sottoposto ad una attenta revisione, sia sotto il profilo della identificazione delle cause che possono impedire in via preventiva il conferimento, sia sotto il profilo delle procedure di conferimento. Questa attenzione è dovuta soprattutto agli incarichi che comportino lo svolgimento di funzioni di amministrazione e gestione, per i quali si richiede, evidentemente, un notevole grado di imparzialità

Cause di esclusione dal conferimento dell'incarico (che comporti compiti gestionali)

¹ La proposta è stata avanzata da G. D'Alessio e F. Parisi, *Accesso, formazione e assetto unitario della dirigenza*, in *L'amministrazione come professione*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 93-110.

Per i *dirigenti interni*, la necessità di rendere maggiore la distanza tra lo svolgimento delle funzioni inerenti all'incarico dirigenziale per le quali la legge richiede il massimo dell'imparzialità e lo svolgimento di incarichi pubblici o privati che possono far legittimamente dubitare che gli interessi legati a tali incarichi non influiscano, condizionandolo impropriamente, sull'esercizio della funzione pubblica affidata impone di introdurre nuove cause di non conferimento.

Ad esempio si potrebbe stabilire che l'incarico non è conferibile a coloro che:

a) abbiano svolto, nei tre anni precedenti, cariche o incarichi, anche gratuiti, presso imprese o abbiano svolto attività professionali, se l'impresa o l'attività professionale è soggetta a regolazioni o contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione da cui il dirigente dipende, con particolare riguardo per il conferimento della titolarità degli organi competenti alla adozione degli atti relativi;

b) abbiano la proprietà o il controllo di imprese (in proprio o attraverso coniuge e stretti familiari) soggette a regolazioni o contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione da cui il dirigente dipende, con particolare riguardo per il conferimento della titolarità degli organi competenti alla adozione degli atti relativi;

c) svolgano o abbiano svolto, nei tre anni precedenti, cariche o incarichi pubblici elettivi di carattere politico o fiduciario: questa causa di non conferimento vale in modo pieno se l'incarico/carica si è svolto presso l'amministrazione di appartenenza, mentre le limitazioni al conferimento possono essere graduate negli altri casi, in ragione dei livelli e degli ambiti territoriali coinvolti (es: un ex sindaco non appare nominabile ad incarico dirigenziale nella provincia cui appartiene il Comune; mentre lo stesso problema non si pone per un incarico presso un ufficio centrale di amministrazione statale)

d) siano stati candidati, non eletti, a cariche pubbliche elettive nei tre anni precedenti; anche in questo caso va distinto tra la candidatura ad una carica presso la stessa amministrazione (divieto assoluto) o presso amministrazioni diverse (gradualità dei limiti);

e) abbiano svolto, nei tre anni precedenti, cariche sindacali per gli incarichi in uffici preposti alla politica o alla gestione del personale (dell'amministrazione, perché la gestione del personale dell'ufficio è parte naturale del lavoro dirigenziale)

Per gli incarichi dirigenziali *a soggetti esterni* all'amministrazione, si tratta di intervenire in modo articolato, ma molto rigoroso.

In primo luogo va chiarito ancora che questi incarichi non costituiscono uno strumento per gli organi politici per immettere nell'amministrazione quote di dirigenti "fedeli". L'incarico *non è di natura fiduciaria*, ma eminentemente professionale. L'amministrazione nomina un dirigente che non proviene né dalla stessa amministrazione né dall'albo nazionale della dirigenza solo quando non sia possibile reperire le competenze professionali indispensabili per l'incarico da conferire. Come si comprende appare difficilmente giustificabile, in questo quadro l'affidamento di incarico dirigenziale (in quota esterni) a dipendenti della stessa amministrazione non dirigenti, perché contravviene alla finalità propria dello strumento e perché si presta ad una lettura fiduciaria dell'incarico. Tale soluzione potrebbe essere accettabile solo come misura transitoria: l'incarico dovrebbe avere una durata breve, non prorogabile e dovrebbe essere finalizzato all'espletamento di procedure ordinarie di reclutamento di figure dirigenziali. In caso di esigenze di urgenza, l'incarico deve avere durata brevissima, in attesa dello svolgimento della selezione (la selezione non può essere bypassata con motivazioni di urgenza: preferibile l'interim, ma sempre di durata brevissima finalizzata all'espletamento delle procedure).

In secondo luogo il conferimento dell'incarico deve essere accompagnato da cautele maggiori di quelle prima indicate per i dirigenti interni. Per quelli esterni, infatti, non funziona la garanzia

classica del rapporto di lavoro professionale a tempo indeterminato. Il dirigente esterno proviene, per definizione, dal settore privato o dal mondo delle professioni. La possibilità che esso si faccia diretto portatore, nell'esercizio della funzione, di interessi particolari è molto più elevata.

L'incarico dirigenziale, pertanto, non dovrebbe essere conferito a coloro che:

a) abbiano svolto, nei tre anni precedenti, cariche o incarichi, anche gratuiti, presso imprese o abbiano svolto attività professionali, se l'impresa o l'attività professionale è soggetta a regolazioni o contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione, con particolare riguardo per il conferimento della titolarità degli organi competenti all'adozione degli atti relativi;

b) abbiano la proprietà o il controllo di imprese (in proprio o attraverso coniuge e stretti familiari), se le imprese sono soggette a regolazioni o contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione, con particolare riguardo per il conferimento della titolarità degli organi competenti alla adozione degli atti relativi;

c) svolgano o abbiano svolto, nei tre anni precedenti, cariche o incarichi pubblici elettivi di carattere politico o fiduciario. Per i dirigenti esterni questa causa deve essere applicata in modo pieno. La possibile diretta provenienza da un incarico di natura politica e fiduciaria, oltre ad essere in contraddizione con la natura professionale dell'incarico, fa sorgere legittimi dubbi sulla imparzialità del dirigente esterno, almeno sotto il profilo della non condizionabilità da parte di interessi politici;

d) siano stati candidati, non eletti, a cariche pubbliche elettive nei tre anni precedenti; vale quanto detto al punto precedente

Quanto ai requisiti e al procedimento di conferimento dell'incarico si deve ancora distinguere tra dirigenti interni ed esterni.

Dirigenti interni

I requisiti devono essere formulati in modo tale da garantire la qualità dei partecipanti alla selezione, ed allo stesso tempo la più ampia partecipazione al procedimento stesso (no a requisiti troppo dettagliati, come quelli formulati sul profilo del nominando)

Il procedimento deve essere più formalizzato: sollecitazione pubblica; analisi dei curriculum; verifica dei requisiti e delle eventuali cause di non conferibilità dell'incarico; colloquio; *atto motivato*; il tutto assistito da trasparenza e pubblicità delle diverse fasi di selezione (ci sono i presupposti già nella legge 15/2009, che esclude la tutela della riservatezza per quanto riguarda i dati personali dei dirigenti).

E' interesse generale che la platea dei soggetti che possono aspirare/concorrere al conferimento dell'incarico dirigenziale sia la più ampia possibile (tra i dirigenti professionali dell'albo nazionale della dirigenza). Si ribadisce la necessità che l'indicazione di criteri di scelta seri e rigorosi sia formulata in modo tale da consentire la partecipazione al procedimento di una pluralità di soggetti; essenziale in questo senso è il ritorno ad una strutturazione unificata del ruolo dirigenziale.

Quanto alla titolarità del potere di conferimento dell'incarico si possono senz'altro rendere compatibili le esigenze di attuazione dell'indirizzo politico con quelle dell'imparzialità.

Se accompagnato da misure di trasparenza non solo in esito alla procedura, ma durante lo svolgimento della selezione, anche il mantenimento del potere di nomina ai soli organi politici (in particolare agli organi con funzioni esecutive) può essere accolto.

Ma si può prevedere che nel procedimento alcune fasi siano affidate ad organismi indipendenti, volti a valutare solo la competenza professionale dei candidati all'incarico, salvo riservare la scelta finale all'organo politico.

Così come si può prevedere che gli atti organizzativi distinguano, in rapporto alle competenze da svolgere, tra i diversi organi per i quali scegliere il titolare, in modo da accentuare la componente tecnico-professionale della scelta per gli organi che abbiano questo carattere (per questi la stessa nomina potrebbe essere lasciata ad un organismo tecnico e indipendente).

Dirigenti esterni

Le esigenze di selezione pubblica e di trasparenza sono, per i dirigenti esterni, ancora più pressanti, soprattutto per quanto riguarda la verifica dei requisiti professionali e della inesistenza di cause ostative al conferimento. In particolare occorre vigilare che non si realizzino i passaggi diretti da interessi privati o politici in conflitto con l'imparzialità.

Anche quanto alla titolarità del potere di nomina si può pensare che, pur lasciando questo agli organi politici, vi siano dei passaggi di controllo interno più rigorosi (prevedendo un parere di organismi tecnici o di commissioni parlamentari o consiliari)

Il procedimento di selezione dei dirigenti (interni ed esterni) non può essere assimilato alla selezione per concorso dei dipendenti per l'accesso alla carriera, prima della conclusione del contratto. A disciplina vigente vi è distinzione tra la giurisdizione del giudice amministrativo per il concorso di accesso (art. 63, comma 4) e del giudice ordinario per la esecuzione del contratto di lavoro. Per «il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali» lo stesso art. 63, la comma 1, riserva le relative controversie al giudice ordinario. Quindi si deve ritenere che sia il procedimento di selezione che l'atto di conferimento dell'incarico abbiano natura privatistica, anche se in questo caso l'autonomia privata dell'amministrazione può essere limitata da norme di legge.

Su questo punto si registrano, anche nel gruppo Astrid, opinioni diverse. Secondo alcuni, l'attuale disciplina va cambiata perché la configurazione di questo procedimento di selezione come procedimento pubblicistico ad evidenza pubblica, avrebbe il vantaggio di consentire un sindacato da parte di un giudice, quale il g.a., sicuramente più attrezzato. Il bando con il quale è indetta la selezione potrebbe essere autonomamente impugnato. Resta comunque da considerare l'opinione di chi sostiene che, qualora la legge dovesse imporre una adeguata predeterminazione dei requisiti, anche il giudice ordinario sarebbe in grado di svolgere un sindacato adeguato, in certa misura anche più penetrante.

Se passiamo ora allo *svolgimento della funzione*, diversi sono i profili da considerare.

In primo luogo la *durata dell'incarico*.

Sulla discussione ampiamente sviluppatasi negli ultimi anni, tra tempo determinato e tempo indeterminato non si intende tornare ancora una volta. La stessa Corte costituzionale ha stabilito che, di per sé, un incarico di durata predeterminata non è in contrasto con le esigenze di imparzialità.

Il problema si sposta allora sulla quantificazione del periodo, in modo da ridurre al minimo i pericoli di condizionamento del dirigente da parte dell'organo politico che conferisce l'incarico. La durata, quindi, dovrebbe essere comunque superiore al mandato dell'organo politico nominante. Così come nessuna nomina dovrebbe essere effettuata, nell'ultimo anno di mandato degli organi politici.

Nel caso di conferimento dell'incarico a dirigenti esterni non esistono motivi per una durata più breve o, peggio, per una coincidenza con il mandato dell'organo politico nominante. L'incarico deve avere la durata necessaria per lo svolgimento di quei compiti per i quali l'amministrazione non dispone di dirigenti idonei (o non se ne trovano nell'albo nazionale della dirigenza).

In secondo luogo la disciplina della conferma e della revoca anticipata dell'incarico. Per tutti i dirigenti (interni e esterni), alla scadenza, l'incarico si intende rinnovato (sempre per una durata superiore all'incarico politico), salvo provvedimento motivato di non conferma. La *non conferma "secca"* senza la giustificazione di una rotazione degli incarichi e quindi senza l'attribuzione di un diverso incarico, deve essere adeguatamente motivata soprattutto in caso di valutazione negativa quanto al raggiungimento degli obiettivi (solo se gli obiettivi sono stati effettivamente formulati, vedi modifiche Brunetta al 165/2001). La *revoca anticipata* costituisce invece un provvedimento ancor più radicale, che altera di per sé i rapporti tra politica e amministrazione: essa deve essere motivata non solo con una valutazione negativa sulla stessa possibilità di raggiungere i risultati, ma può avvenire anche per gravi inefficienze, per gravi irregolarità della gestione, per gravi violazioni delle regole sulle incompatibilità e sui conflitti di interesse, *e solo con atto motivato* (e con garanzie di contraddittorio per l'interessato).

Compatibilità con altri incarichi, pubblici e privati

L'attuale situazione, di un regime di incompatibilità che è del tutto coincidente con quello fissato per la generalità dei dipendenti, deve essere superata, perché i dirigenti non sono più, come i dipendenti, dei collaboratori all'esercizio della funzione, ma ne sono i titolari in via esclusiva. Si tratta di stabilire anche per i dirigenti il regime speciale fissato per i magistrati e per gli avvocati dello Stato: non più una generica possibilità per le amministrazioni di autorizzare gli «incarichi retribuiti», ma una disciplina che in positivo individui gli incarichi consentiti e quelli vietati.

Questa disciplina si dovrebbe fondare, quindi, su un regime di predeterminazione dei casi di sicura incompatibilità e su un sistema di autorizzazione per i casi di minore rilievo (e impatto sulla posizione di imparzialità del dirigente). Il tutto assistito da organismi indipendenti di verifica (sul modello delle *Commissions de déontologie* francesi), che esprimano pareri sull'effettivo verificarsi dei casi di incompatibilità predeterminati dalla legge, rilascino le autorizzazioni negli altri casi.

Le incompatibilità, che possono verificarsi per i dirigenti nel corso dello svolgimento dell'incarico, vanno calibrate in analogia al regime di non conferibilità dell'incarico. Il dirigente non può assumere cariche o incarichi in *imprese private* soggette a regolazione o a contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione, in particolare se gli atti relativi sono di competenza dell'organo di cui è titolare. A questo fine non basta più il solo carattere esclusivo del rapporto di lavoro, perché sempre più spesso si adottano sistemi di distacco del dirigente presso imprese private. Particolare cautela deve essere posta agli incarichi che potrebbero essere considerati come la naturale proiezione dell'incarico, quali ad esempio la nomina quale componente degli organi di enti pubblici economici o di società in controllo pubblico (da parte della stessa amministrazione). La cautela è giustificata dai ricorrenti fenomeni che rivelano come questi legami, in luogo di costituire un rafforzamento del controllo pubblico, rappresentino in realtà altrettante forme di cattura dell'amministrazione da parte degli interessi delle imprese. Va sancita anche la incompatibilità piena con l'assunzione (che può avvenire anche tramite parenti) della proprietà o del controllo di imprese in esame.

Delicato, ma da affrontare con decisione, è il tema della compatibilità con la politica. Da escludersi, per i motivi già visti, la compatibilità con *incarichi e cariche pubbliche elettive*, almeno per le amministrazioni locali che insistano nello stesso territorio (se il dirigente opera in un'amministrazione regionale o locale), mentre più attenuata la incompatibilità tra un incarico dirigenziale nazionale e cariche politiche regionali o locali. La bussola della disciplina deve essere sempre quella della tutela non solo della effettiva posizione di imparzialità del dirigente ma anche della sua immagine (il dirigente deve apparire imparziale, la sua posizione nel decidere sugli atti di esercizio della funzione che gli è affidata non può essere messa in dubbio a causa della sua esplicita appartenenza politica). Anche la compatibilità con cariche direttive in partiti politici è da mettere in dubbio, applicandosi comunque criteri di gradualità e proporzionalità, mentre la partecipazione semplice ai partiti politici, purché non ostentata è da considerarsi sempre ammessa)

Diverso il tema del regime delle ineleggibilità/incandidabilità del dirigente a cariche politiche. Se è ineleggibilità si tratta di una materia, quella elettorale (la tutela del libero orientamento dell'elettore) che non spetta a noi trattare in questa sede. Se invece si propende (per i motivi esposti dal contributo di Ferdinando Pinto) per un esteso regime di incandidabilità, qui ci si avvicina di molto al tema delle incompatibilità, motivate le une e le altre dalla finalità di garantire al massimo la posizione imparziale del dirigente. In questa prospettiva si potrebbe, ad esempio, affermare la ineleggibilità/incandidabilità, almeno per un congruo periodo di "raffreddamento" (due anni dalla cessazione dell'incarico dirigenziale), dei dirigenti statali al parlamento nazionale, dei dirigenti regionali al consiglio regionale e ai consigli degli enti locali del territorio della regione, dei dirigenti degli enti locali al consiglio del proprio ente (e di enti locali in un più vasto territorio), con differenziazione del regime, in rapporto alla dimensione del comune.

Quanto al conflitto di interessi in senso stretto, le misure proposte in via generale (vedi il punto 2.1.4.b.3.) si applicano con particolare rigore al dirigente titolare di organo amministrativo, proprio perché con i suoi atti svolge funzioni pubbliche in modo imparziale. In questi casi, salva la individuazione di doveri più specifici, incombono sul funzionario gli obblighi di: dichiarazione del proprio stato patrimoniale e degli interessi economici (propri e dei familiari stretti); di separazione dalla cura diretta dei propri interessi; di astensione.

Quanto ai doveri di comportamento, le regole valide per i dipendenti sono applicate con maggiore rigore per i dirigenti

Gli incarichi successivi al termine di svolgimento della funzione

Per il *pantouflage*, il periodo di raffreddamento che abbiamo indicato in un anno per la generalità dei dipendenti deve essere congruamente ampliato (*tre anni*) per i dirigenti).

Non si pongono, infine, particolare problemi di rientro in amministrazione, dal momento che l'incarico è di natura esclusivamente professionale. Il dirigente, dopo il periodo di svolgimento dell'incarico, può senza limitazioni passare ad altri incarichi (nella stessa amministrazione o in altre) ovvero ad compiti di staff. Diverso il caso del dirigente che rientri nell'amministrazione dopo aver svolto un incarico di natura politica o fiduciaria (casi trattati nei relativi contributi).