

OSSERVATORIO LEGISLATIVO  
INTERREGIONALE

Roma, 6-7 giugno 1996

LE FORME DI RECLUTAMENTO DEL  
PERSONALE DELLE REGIONI

a cura di:

*Paola Tiburzi* - Consiglio regionale del Lazio \*

*Anastasia Sciubba di Nunzio* - Consiglio Regionale del Lazio \*

*Enzo Loiacono* - Consiglio regionale della Lombardia

*Silvia Pecchioli* - Consiglio regionale della Toscana

*Cosetta Bindi* - Consiglio regionale della Toscana

\* (La relazione è trasmessa separatamente dal volume che reca gli allegati al verbale)

Il presente lavoro è partito con l'obiettivo di illustrare i diversi modi in cui le singole Regioni hanno disciplinato l'accesso agli impieghi regionali dopo l'entrata in vigore del d. lgs. 29/93. L'esame dei dati normativi ha dato risultati non del tutto appaganti. Infatti, parecchie Regioni non hanno ancora dettato una disciplina di adeguamento della propria legislazione ai principi contenuti nella l. 421/92 e nel d. lgs. 29/93; altre Regioni pur avendolo fatto non si sono preoccupate di disciplinare in modo esaustivo le procedure di reclutamento, soprattutto per le assunzioni in qualifiche non dirigenziali.

In considerazione di ciò si è ritenuto opportuno, dopo aver fornito un quadro analitico delle normative regionali che si occupano della materia, proporre degli elementi di riflessione in particolare su due problematiche: la progressione di carriera dei pubblici dipendenti (tema non chiaro nel d. lgs. 29/93 e non affrontato dai legislatori regionali) ed il reclutamento del personale dirigenziale con contratto a tempo determinato di diritto privato e non.

Naturalmente il nostro intervento non vuole suggerire alcuna soluzione a questi problemi, vuole solamente evidenziare, sul primo punto, le interpretazioni emergenti dalla legislazione statale e le posizioni assunte in merito da dottrina e giurisprudenza e sul secondo il quadro che emerge dalla legislazione delle Regioni. Ciò nell'intento di suscitare un vivace dibattito su degli argomenti che lasciano la porta aperta a soluzioni anche assai varie e che si spera possano essere di interesse comune.

**CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA LOMBARDIA  
Servizio Legislativo**

**LA PROGRESSIONE DI CARRIERA NEL PUBBLICO IMPIEGO**

a cura di:

*Dr. Enzo Loiacono*

giugno 1996

## LA PROGRESSIONE di CARRIERA NEL PUBBLICO IMPIEGO

-----

Il d. lgs 29/93 in osservanza ai principi contenuti nella legge delega 421/92 ha operato quella che nel linguaggio comune viene definita "privatizzazione del rapporto di pubblico impiego". Cosa si intende con tale espressione? Il quesito trova immediata risposta nell'art. 2, c. 2 del decreto citato che stabilisce che "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dal capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa". Lo stesso articolo al comma 3 aggiunge che "i rapporti individuali di lavoro e di impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente". Per "privatizzazione" è dunque da intendere applicazione al rapporto di lavoro pubblico della stessa disciplina del rapporto di lavoro privato e delegificazione e "sburocratizzazione" della sua regolamentazione: mentre prima del decreto 29/93 il rapporto di lavoro poteva essere regolato solamente mediante atti normativi ed amministrativi, adesso è regolato da atti di autonomia privata (contratti collettivi e contratti individuali).

Dalla disciplina privatistica rimangono tuttavia sottratti determinati aspetti del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti. Si tratta di necessarie limitazioni stabiliti dal d. lgs 29/93 "per il perseguimento di interessi generali cui l'organizzazione e l'azione amministrativa sono indirizzate".

Nell'ambito delle materie sottratte alla "privatizzazione", cioè riservate alla legge e più in generale alle fonti secondarie rientra quella dell'accesso ai pubblici impieghi per cui il decreto in questione e la successiva legge 537/93

2.

stabiliscono, in osservanza al principio contenuto nell'art. 97 Cost., la regola generale del pubblico concorso.

Per quanto riguarda la progressione di carriera la legge non stabilisce con chiarezza il regime giuridico applicabile. Bisogna vedere allora se essa configura un'ipotesi di accesso all'impiego oppure no. Nel primo caso la sua disciplina sarà oggetto di riserva di legge soggetta alle stesse limitazioni previste per le assunzioni (concorso aperto a tutti), nel secondo caso sarà oggetto di libera contrattazione delle parti.

Da un punto di vista logico-letterale l'espressione "progressione di carriera" ha sicuramente un significato diverso di "assunzione", ma al di là del significato comune di un'espressione l'interprete deve verificare la qualificazione normativa effettuata dal legislatore.

Il d. lgs. 29/93 e la l. 421/92 in proposito non danno una chiara indicazione.

Le norme dalle quali è possibile trarre un qualche suggerimento interpretativo sono le seguenti:

- l'art. 2, c. 1, lett. c), nn. 2 e 4 della l. 421/92 che riservano alla disciplina pubblicistica le modalità di instaurazione del rapporto organico e i procedimenti di selezione per l'accesso ai pubblici impieghi;
- l'art. 8, c. 1 del d. lgs. 29/93 il quale stabilisce che i procedimenti di selezione per l'accesso e per la progressione del personale dei pubblici uffici devono ispirarsi a criteri di speditezza ed imparzialità;
- l'art. 68, c. 1 lett. d) del d. lgs. 29/93 che attribuisce la cognizione delle controversie in materia di progressione di carriera al giudice ordinario del lavoro;
- l'art. 57 del d. lgs. 29/93 che esclude l'applicazione ai

3.

dipendenti pubblici dell'art. 2103 c.c. e cioè l'automatica progressione di carriera per svolgimento di fatto di mansioni superiori.

A fronte della non chiarezza del dettato legislativo si sono formati in dottrina due orientamenti contrastanti.

Il primo ritiene che il d. lgs. 29/93 abbia operato una netta distinzione tra "progressione di carriera" ed "accesso agli impieghi" prevedendo per ciascuno dei regimi giuridici differenziati: privatistico-contrattuale per la progressione, normativo-amministrativo per l'accesso.

Tale orientamento si fonda sul fatto che il decreto, prima, stabilisce la regola generale secondo cui le assunzioni e le progressioni di carriera dei pubblici dipendenti devono avvenire tramite procedura selettiva (art. 8), poi prevede, ma solamente per le assunzioni, l'obbligatorietà del concorso pubblico (art. 36, c. 1). La circostanza che quest'ultima regola non sia stata espressamente prevista anche per la progressione di carriera sottintende una chiara volontà del legislatore di attribuire rilevanza pubblicistica alla sola materia delle assunzioni e di rimettere la regolamentazione dell'accesso alle qualifiche superiori alla disciplina privatistico-contrattuale. Ciò d'altra parte sarebbe incontrovertibilmente provato dalla circostanza che il d. lgs. 29/93 attribuisce al giudice ordinario la cognizione delle controversie in materia di progressione di carriera, il che sarebbe privo di senso se la stessa dovesse essere regolamentata tramite atti normativi ed amministrativi su cui il pretore del lavoro ha un limitatissimo potere di indagine.

Conseguentemente - secondo tale orientamento - la regolamentazione della materia è interamente rimessa al contratto collettivo il quale deve rispettare il solo limite

dell'esperimento delle procedure selettive che non devono necessariamente essere pubbliche.

Altra parte della dottrina ritiene invece che la progressione di carriera sia del tutto assimilabile all'accesso agli impieghi e che all'istituto sia da riconoscere una rilevanza pubblicistica.

Nei suoi confronti opera pertanto il principio della riserva di legge e la regola del pubblico concorso.

Tale orientamento prende le mosse dalla osservazione che l'avanzamento di carriera comporta il conferimento di un ufficio. Da ciò ne trae la conseguenza che la sua disciplina in base al disposto dell'art. 2, c. 1, lett. c), n. 2 della l. 421/92 (il quale riserva alla legge la disciplina delle modalità di conferimento degli organi e degli uffici) dovrà essere dettata tramite atti normativi. Tali atti normativi devono rispettare il principio generale del concorso pubblico, giacché a norma dell'art. 51 e dell'art. 97 della Cost. "Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" e "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge". La regola del concorso pubblico è tra l'altro avvalorata dal fatto che l'art. 57 del d. lgs. 29/93 esclude che lo svolgimento di fatto di mansioni superiori possa comportare un'automatica progressione di carriera. Questa, dunque, può avvenire solamente mediante procedure di selezione aperte a tutti.

La tesi da ultimo esposta è ormai minoritaria e viene imputata di "resistenza ideologica". Essa però trova pienamente concorde il quasi unanime orientamento giurisprudenziale. La Corte Costituzionale si è più volte pronunciata sull'argomento

5.

affermando, seppure con sfumature diverse, il principio secondo cui la progressione di carriera costituisce un'ipotesi di accesso al pubblico impiego sottoposta alla regola del concorso pubblico. Le decisioni più significative sono le sentenze 313/94 e 478/95.

Nella prima la Corte richiamando l'art. 97 della Cost. ha statuito che questa disposizione "va intesa nel senso che anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla stessa regola del pubblico concorso" cui il legislatore può derogare in presenza di peculiari situazioni giustificatrici. Inoltre la Corte aggiunge che il criterio dei concorsi totalmente riservati ai dipendenti dell'amministrazione che li bandisce dà luogo "a fenomeni che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello della carriera in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riverberano negativamente anche sul principio del buon andamento dell'amministrazione regionale (art. 97 Costituzione), ...".

Nella seconda la Corte si è pronunciata (sent. 478/95) su una legge regionale della Lombardia, che prevedeva la possibilità di un'automatica mobilità verticale, ribadendo che la regola generale del pubblico concorso è applicabile anche al passaggio a funzioni superiori, ma tuttavia non esclude forme diverse di reclutamento e di copertura dei posti, purché rispondano a criteri di ragionevolezza, criteri che secondo la Corte stessa possono consistere nella "presenza di peculiari situazioni giustificatrici senza automatismi" o nella "valutazione delle mansioni concretamente svolte in precedenza".

Lo stesso orientamento è seguito dal Consiglio di Stato

6.

il quale ha più volte rilevato che "l'indisponibilità degli interessi pubblici inerenti alla scelta del tipo di attività lavorativa che i dipendenti devono svolgere e l'esigenza che la selezione del personale avvenga sulla base della generale regola del concorso concernono non solo il momento della immissione nei ruoli dell'amministrazione pubblica, ma anche il successivo sviluppo del rapporto". Ciò trova il proprio fondamento nell'art. 97 della Costituzione, il quale "va inteso nel senso che anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla stessa regola del pubblico concorso". Tale principio, sempre ad avviso del Consiglio di Stato, non è stato superato dal d. lgs. 29/93 (V. per tutte Cons. Stato, sent. 89/95).

Considerato l'oggetto della relazione non ci sembra opportuno intervenire in tale disputa dottrinarica e giurisprudenziale. Osserviamo tuttavia che le argomentazioni dell'una e dell'altra parte riflettono le incertezze del dato legislativo che, essendo frutto di mediazioni politiche e sindacali, ha creato all'insegna della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico una disciplina ibrida, di non facile comprensione e che per taluni aspetti mette in discussione i rapporti tra le fonti del diritto e la corretta attuazione di norme costituzionali.

Il recente CCNL del comparto regioni-enti locali non ha risolto la questione della disciplina giuridica applicabile alla progressione di carriera dei pubblici dipendenti. Dall'art. 42 tuttavia emerge un'importante indicazione. La norma esprime la necessità di provvedere entro-termini relativamente rapidi ad una revisione dell'ordinamento

7.

professionale del personale del comparto. A tal fine prevede l'istituzione di una commissione di studio composta da rappresentanti dell'ARAN e da rappresentanti sindacali e l'avvio di una sperimentazione su alcuni enti.

Questa sperimentazione dovrà avere ad oggetto "una verifica della coerenza dell'attuale ordinamento con le esigenze organizzative e gestionali degli enti medesimi approfondendo anche la possibilità di percorsi di carriera dei dipendenti".

La norma, pur non intervenendo nella disciplina della progressione di carriera, lascia intendere che i futuri contratti lo faranno o comunque potrebbero farlo. Ciò darebbe ragione alla teoria secondo cui la progressione di carriera è soggetta alla disciplina privatistico-contrattuale e non a quella legislativa-regolamentare nè tantomeno alla regola del pubblico concorso.

In tale situazione di incertezza interpretativa i legislatori regionali hanno preferito non intervenire. Le normative regionali che sono intervenute dopo il d. lgs. 29/93 non hanno regolato la materia. L'unica eccezione di cui si è a conoscenza riguarda la Lombardia. Questa regione con la l. 10/95 ha delegificato la materia rimettendo la sua disciplina ad un successivo atto regolamentare. Tale atto è stato emanato di recente ed ha superato il controllo previsto dall'art. 125 della Cost.. Esso prevede che la regione con cadenza biennale approva un piano occupazionale in cui viene determinato il fabbisogno di personale per il periodo di riferimento distinto per qualifica e figura professionale. Il 50 % dei posti vacanti così individuati è riservato a procedura selettiva interna il restante 50 % a concorso pubblico. Alla procedura interna possono accedere i dipendenti regionali in possesso di una certa anzianità di servizio nella qualifica immediatamente inferiore e del titolo di studio richiesto per l'accesso

8.

dall'esterno al posto messo a concorso o di quello immediatamente inferiore. L'anzianità di servizio deve essere maturata in figure della stessa area professionale e varia da un minimo di due anni ad un massimo di cinque anni, a secondo del titolo di studio posseduto.

Da ultimo si osserva che prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 29/93 quasi tutte le regioni avevano recepito in legge il sistema di mobilità verticale previsto dai precedenti accordi di comparto. Esso si basava sui concorsi interni o sui concorsi pubblici con riserva di posti in favore del personale dipendente dalla stessa amministrazione.

CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA TOSCANA  
Dipartimento Legislativo

**DIRIGENZA E CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO**

**dopo il D.Lgs. 29/93 e nelle REGIONI**

A cura di:

*Dr. Silvia Pecchioli*

*Dr. Cosetta Bindi*

giugno 1996

Il D.Lgs. n.29/93 ha introdotto, come noto, molte importanti novità nel rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, in ordine a:

- la contrattazione collettiva per cui, nella disciplina del rapporto di lavoro, si ha il passaggio da fonti unilaterali autoritative a fonti negoziali concordate o consensuali (e, come si sa, il nuovo processo interessa anche la dirigenza, con l'eccezione della dirigenza generale (art. 2, comma 4, del decreto legislativo) il cui rapporto di lavoro rimane interamente disciplinato da norme di legge);

- la distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione, che ha rafforzato e potenziato la figura del dirigente pubblico, sempre più, almeno all'apparenza, proiettata verso una connotazione manageriale di impronta privatistica.

Poi si sono mosse, o si stanno muovendo, le Regioni, con la loro normativa di recepimento, introducendo ulteriori innovazioni nell'ordinamento giuridico.

In questo quadro ci è sembrato utile sollecitare, in particolare, un momento di analisi e di riflessione sul se ed il *come* sono cambiate o stanno evolvendosi, a seguito del D.Lgs. 29, in forma diretta o riflessa, le modalità di accesso alla qualifica dirigenziale (è esclusa da questa analisi la dirigenza sanitaria, regolata da disciplina speciale a seguito del D.L. n. 502/1992, fatto salvo dall'art. 13 del decreto legislativo).

Quali sono, dunque, oggi, i modi per divenire dirigenti della pubblica amministrazione? Esistono forme selettive nuove e diverse rispetto al pubblico concorso? I principi del Decreto 29, lo sforzo riorganizzativo e di razionalizzazione, la spinta alla responsabilizzazione, il controllo di gestione ecc. hanno influenzato la *domanda* di managers pubblici e la normativa che ne regola l'*acquisizione*. E se sì, come? I requisiti richiesti, oggi, a questi dirigenti non sono, forse, ritenuti pienamente riscontrabili attraverso le forme classiche di reclutamento?

L'impressione è, infatti, che, al di là delle norme positivamente vigenti e della presenza di istituti che sono stati confermati, ribaditi o innovati dalla nuova disciplina sul pubblico impiego (o meglio sul *rapporto di lavoro con enti pubblici*) sia in corso un movimento, una dinamica, una linea di tendenza che punta a spostare il proprio asse dalla stabilità, dalla rigidità e dal vincolismo, all'elasticità ed alla mobilità e che le forme per l'accesso alla qualifica ne sia influenzate, anche se ancora in modo non ancora pienamente palese e riconosciuto.

Rappresentativa di questa tendenza ci è parsa, comunque, tutta la normativa, statale e regionale, che consente ormai di accedere alla figura dirigenziale non solo attraverso la selezione mediante pubblico concorso e l'instaurazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma attraverso la scelta, sostanzialmente, diretta dei soggetti e che volge alla instaurazione di contratti a termine, in particolare di diritto privato, spesso con connotazioni di natura fiduciaria. La sensazione è, infatti, che su questo si punti e si

investa, accampano la necessità del superamento di vischiosità e di zone "franche" che troppo spesso, effettivamente, sono presenti nell'alta burocrazia e che appesantiscono qualsiasi sforzo innovativo. La nostra breve osservazione non ha la portata né l'ambizione di una ricognizione complessiva ed esaustiva ma il senso di una presa di coscienza di ciò che significativamente si sta muovendo, nelle organizzazioni a cui apparteniamo, e nelle figure dirigenziali che, ovviamente, e nel modo più eloquente, le rappresentano.

### IL D. Lgs. 29/93.

Le disposizioni del decreto 29 che più ci interessano al riguardo sono quelle dell'art. 21. L'articolo è rubricato "Nomina dei dirigenti generali". I primi due commi prendendo a riferimento "*i limiti delle disponibilità di organico*" disciplinano rispettivamente la *nomina* e l'*incarico* dei dirigenti generali.

Al comma 1 si dice innanzitutto che la nomina a dirigente generale è disposta (con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente), a favore di soggetti dotati di *professionalità adeguata* alle funzioni da svolgere, con *qualifica di dirigente* nei ruoli delle predette amministrazioni. La nomina insiste, qui, dunque, su coloro che *già* sono dirigenti di ruolo.

Il comma 1, poi, prosegue:

"La nomina può, altresì, essere disposta in favore di:

1. *esperti di particolare qualificazione*, in possesso dei requisiti da determinarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, ovvero di:
  - abbiano *svolto attività* in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o
  - dai settori della ricerca e della docenza universitaria,
  - dalle magistrature e Avvocatura dello Stato."
2. persone che:

Il comma 2, dispone :

"..., possono essere, altresì, conferiti a *persone estranee*, in possesso dei requisiti di cui al comma 1, incarichi di dirigente generale, con contratti di diritto privato di durata non

superiore a cinque anni, rinnovabili una sola volta. A tale personale si applicano per tutta la durata dell'incarico, le disposizioni in materia di

- responsabilità ;
- incompatibilità;
- il trattamento economico iniziale spettante al dirigente generale di ruolo di corrispondente livello e un'indennità determinata dal Consiglio dei Ministri.

Infine il comma 3 prevede che *“Delle nomine e degli incarichi di cui rispettivamente al comma 1 e 2 è data comunicazione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati allegando una scheda relativa ai titoli ed alle esperienze professionali.”*

E' interessante ora notare che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri cui rinvia l'articolo 21 (è stato emanato il 18 ottobre 1994 con il n.692 come “Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti richiesti ai fini della nomina di esperti a dirigente generale e per il conferimento di incarichi di dirigente generale con contratti di diritto privato.”) dopo aver disposto in ordine a requisiti di cittadinanza, età e incompatibilità, àncori la fase selettiva ad una *“qualificata esperienza professionale, nel settore al quale si riferisce la nomina o l'incarico, fondata sull'esercizio di una libera professione per almeno dieci anni”* o, in alternativa, ad una *“particolare e documentata qualificazione, nel campo al quale si riferisce la nomina o l'incarico, desunta dal corso di studi e dalle concrete esperienze di lavoro, nonché da eventuali pubblicazioni scientifiche (...)”*.

Le disposizioni in questione (ancorché il regolamento appena citato, all'Art.3, richiami ad una *“approfondita istruttoria, volta ad individuare le professionalità meglio rispondenti ai requisiti richiesti dall'Art.2”* e disponga regole di pubblicità e di accesso) configurano, ci sembra, una quadro di alta discrezionalità in ordine alle scelte sui massimi vertici della pubblica amministrazione da parte del governo.

Del decreto 29 ricordiamo, infine, un'altra disposizione (art.7°“Gestione delle risorse umane”, comma 6) atta a conferire una spazio di flessibilità alle scelte ed alle necessità dell'amministrazione:

*“Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio - recita infatti il comma-  
le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata*

*competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.*

Dal decreto 29, dunque, emerge:

1. l'alta discrezionalità nella individuazione delle massime qualifiche dirigenziali da parte del governo;
2. la possibilità, attraverso contratti di diritto privato di:
  - utilizzare, con i requisiti e nelle modalità descritte, in qualità di dirigenti *generali*, persone estranee alla P.A., sia a tempo indefinito, mediante *nomina*, sia a tempo determinato, mediante *incarico* (corrispondendo loro, in quest'ultimo caso, oltre al trattamento economico iniziale del dirigente di ruolo di corrispondente livello, un'indennità, da determinarsi da parte del Consiglio dei Ministri);
  - attivare collaborazioni esterne, per determinate esigenze e con incarico individuale di durata e compenso da stabilirsi.

## LA NORMATIVA REGIONALE

E nelle Regioni le possibilità individuate all'art.21 del decreto 29/93 per la scelta dei dirigenti generali sono presenti? Esiste anche nelle Regioni una dirigenza generale? Quale la normativa regionale sui *contratti a termine*, di diritto privato e non, relativamente alla dirigenza?

E', innanzi tutto, da ricordare che già il D.P.R. 494/87 all'art.33, comma 7, prevedeva la possibilità per le Regioni di stabilire, con proprie leggi che il 20% dei posti previsti nelle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali potesse essere coperto "*mediante assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a cinque anni, fermo restando il possesso dei requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno*".

Al comma 8, si prevedeva che il trattamento economico non fosse inferiore a quello tabellare delle qualifiche di riferimento né superiore a quello in godimento del personale di ruolo della stessa qualifica e che a tali dirigenti si applicassero le stesse norme che disciplinavano l'attività del personale di ruolo, prescindendo però dal requisito dell'età.

Il riferimento è, in quel momento, ad una dirigenza regionale divisa su due livelli (IX e X); non si parla di dirigenza generale.

Questa la situazione ante decreto 29.

Uscito il decreto, le Regioni cominciano a legiferarne l'attuazione nel proprio ordinamento, anche se non troppo celemente, ci pare, data che per ora sono state emanate solo una diecina di leggi tra regioni ordinarie e speciali.

Vediamo, tra queste, come le leggi delle Regioni MARCHE, LIGURIA, EMILIA-ROMAGNA, TOSCANA, BASILICATA, prevedano la possibilità di assumere la dirigenza con contratto a termine.

Le MARCHE confermano la disciplina prevista dal D.P.R. 494/87 :

- **contratto a tempo determinato** per il 20% dei posti in pianta organica;
- durata non superiore a cinque anni;
- requisito come per l'accesso esterno, fatta eccezione per l'età
- **applicazione delle norme che disciplinano l'attività di servizio del personale di ruolo;**
- rinvio alle norme Statutarie per le procedure di accesso.

La LIGURIA con legge 22 giugno 1994, n.26 attua il decreto 29, prevedendo DIRIGENTI e DIRIGENTI GENERALI . Questi ultimi possono essere anche persone, in possesso di idoneo diploma di laurea, estranee all'amministrazione regionale, la cui professionalità, *"nella misura richiesta ai dipendenti regionali, può essere acquisita presso altre amministrazioni, enti o organismi pubblici, aziende pubbliche o private, con qualifica dirigenziale -(ma non si parla di quinquennio-, ovvero nei settori della ricerca e docenza universitaria, delle magistrature e dell'avvocatura distrettuale dello Stato."*

L'attribuzione delle funzioni e del relativo incarico avviene con **contratto (a tempo determinato) di diritto privato** per un periodo non superiore a cinque anni (e comunque non superiore alla legislatura in corso), rinnovabile una sola volta.

Per le disposizioni in materia di responsabilità e di incompatibilità, si imita il decreto 29. Per il trattamento economico si fa riferimento a quello spettante al dirigente generale del corrispondente livello.

L'EMILIA-ROMAGNA prevede all'art.24 della propria legge (LR 80/94) la facoltà di coprire il 20% dei posti delle qualifiche DIRIGENZIALI con **contratto a tempo determinato** di durata non superiore a cinque anni, sia di diritto pubblico ,sia di diritto privato.

- Come requisiti indispensabili richiede la laurea e *“comprovata esperienza professionale nella pubblica amministrazione, in enti di diritto pubblico o aziende pubbliche o private, nelle libere professioni, ovvero in altre attività professionali di particolare qualificazione.”*
- la chiamata è diretta (con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta di Giunta e previo accertamento degli specifici requisiti culturali e professionali);
- il trattamento economico, la disposizione dice che *“è stabilito dal provvedimento di assunzione:*
  - a) per i contratti di diritto pubblico con riferimento al trattamento economico dei dirigenti di ruolo, tenuto conto del posto che si intende ricoprire, dell'esperienza professionale maturata, della peculiarità del rapporto a termine;*
  - b) per i contratti di diritto privato con riferimento ai contratti nazionali equipollenti o, in mancanza, a parametri correnti per la specifica professionalità cui si riferiscono.”*

L'EMILIA-ROMAGNA prevede, poi, i DIRETTORI GENERALI e la possibilità di conferire l'incarico di direttore generale anche a persone esterne all'Amministrazione, assunte ai sensi del suddetto art.24.

Tale incarico viene conferito, anche quando riguarda i dirigenti regionali, con:

- **contratto di diritto privato, a tempo determinato** per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile, di norma, una sola volta;
- Il trattamento economico *“concordato di volta in volta fra le parti è definito assumendo come parametri quelli previsti per le figure apicali della dirigenza pubblica ovvero i valori medi di mercato per figure dirigenziali equivalenti.”*

Nell'occasione si nota che: *“Il conferimento dell'incarico di direttore generale a dirigenti regionali determina il loro collocamento in aspettativa senza assegni per tutto il periodo dell'incarico. Il periodo di aspettativa è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.”* Una disposizione che ricorda molto quella per i direttori generali delle aziende sanitarie.

La TOSCANA ha la propria normativa in evoluzione. Ha comunque già operato una prima attuazione del decreto 29. Al momento:

- vige una norma che prevede l'accesso alla DIRIGENZA per un 20% dei posti in organico, ancora conforme alle disposizioni del D.P.R.494/87 (art. 21 LR 51/89) e

- vige inoltre una norma (LR 81/94, art.22 "Dirigenti a contratto") che prevede la possibilità di *"coprire individuate esigenze della struttura operativa con contratti di diritto privato di durata non superiore a tre anni, rinnovabili una sola volta"* ed ove:
    - riguardo alla professionalità, ci si conforma, più o meno, alle disposizioni del decreto 29 (*"I dirigenti a contratto devono essere dotati di professionalità adeguata alle funzioni da svolgere e provenire da organismi ed enti pubblici o aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in qualifiche dirigenziali, ovvero provenire dai settori della ricerca e docenza universitaria, dalla magistratura o avvocatura dello stato."*)
    - Le assunzioni - poi, si dice - *"sono deliberate, nei limiti e con i compensi stabiliti dalla legge o da regolamento regionale, per i dipartimenti e gli incarichi dirigenziali stabiliti dalla Giunta su proposta del Comitato tecnico della programmazione e d'intesa, per i dipartimenti del Consiglio, con l'ufficio di presidenza del Consiglio."*
- Anche qui una disposizione che prevede poi che: *"Per i dirigenti a contratto, provenienti dal settore pubblico, l'assunzione è subordinata al loro collocamento in aspettativa, da parte dell'ente di provenienza."*

E' *in itinere* , come accennavamo, una proposta di legge che prevede la modifica di tali articoli e l'istituzione dei DIRETTORI GENERALI con incarichi di coordinamento , contratto di diritto privato, a tempo determinato e, se interni, collocamento fuori ruolo senza assegni, insieme al mantenimento dei trattamenti di quiescenza e di previdenza, nonché l'anzianità di servizio; se esterni, professionalità adeguata e requisiti simili a quelli previsti dal decreto 29, art.21.

Similmente, infine, la BASILICATA che prevede la possibilità di conferire l'incarico di DIRIGENTE GENERALE, sia a dirigenti regionali che a **persone esterne** ( con requisiti ancora una volta simili a quelli di cui all'art. 21 del decreto 29) con **contratto di diritto privato a tempo determinato**, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile una sola volta.

Passando alle Regioni a statuto speciale, si ricorda che con sentenza 26 ottobre-7 novembre 1994, n. 383 la Corte Costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del D.Lgs 10 novembre 1993, n. 470 (contenente disposizioni correttive del D.Lgs. n. 29/1993) nella parte in cui sostituiva il terzo comma dell'art. 13 del D.Lgs. n.

29/1993, ha riaffermata la differenziazione della posizione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome dalle Regioni a statuto ordinario. Ciò significa che, in tema di dirigenza, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, sono vincolate esclusivamente dai principi desumibili dall'art. 2 rubricato *Pubblico impiego* della legge di delegazione 23 ottobre 1992, n.421 preservando così il carattere esclusivo della loro competenza in tema di ordinamento degli uffici e di personale

Esaminando gli ordinamenti delle regioni a statuto speciale per il profilo dei dirigenti a contratto di diritto privato rileviamo che presentano interesse in tal senso le regioni Trentino Alto Adige e Valle D'AOSTA

◆ **Trentino Alto Adige**

La legge di riferimento è L.R .n. 22/1993

Allo stato dell'ordinamento non è introdotta la figura del dirigente generale

L' art.3 della legge al fine di assicurare il "principio della proporzione linguistica" disposto in altra legge, dispone sulla possibilità per l'Amministrazione (organo : Giunta regionale) di conferire la nomina di dirigente per chiamata a persone estranee all'Amministrazione , di riconosciuta esperienza e capacità professionale, in possesso di diploma di laurea e altri requisiti generali prescritti per l'ammissione all'impiego la Regione, con l'eccezione del requisito dell'età.

Lo stesso articolo permette all'Amministrazione (organo : Giunta regionale) di conferire incarichi di dirigente a personale comandato da altre Pubbliche Amministrazioni già in possesso, presso l'ente di appartenenza, di qualifica dirigenziale oppure facenti funzioni assimilabili alle funzioni dirigenziali. (requisito imprescindibile, per ambedue i casi, la conoscenza delle lingue italiano e tedesco

Le nomine e gli incarichi non possono superare insieme il 30%dei posti di dirigente in pianta organica

(L'art. 2 della legge prevede, per l'attuazione urgente del programma di informatizzazione dei servizi, la possibilità di conferire un incarico, con **contratto a termine di diritto privato a persona**, in possesso di titoli specifici e di altri requisiti necessari per l'impiego in Regione, con esclusione del limite di età)

◆ **Valle D'AOSTA**

la legge di riferimento è la legge regionale n. 45 del 1995 che prevede una unica qualifica dirigenziale articolata in tre livelli.

L'art. 17 della legge introduce la possibilità per l'Amministrazione di conferire incarichi di dirigente di 1° e di 2° livello ad estranei dell'amministrazione, particolarmente qualificati , con adeguata esperienza gestionale, in possesso , da

almeno 5 anni per il primo livello e tre anni per il 2° livello dirigenziale, dei requisiti richiesti per l'accesso alla qualifiche dirigenziali ( dipendenti di ruolo della carriera direttiva di amministrazioni pubbliche, con 5 anni nella carriera direttiva e in possesso di diploma di laurea, coloro che hanno svolto per 1 anno funzioni di dirigente in strutture pubbliche o private, liberi professionisti con iscrizione all'albo, docenti e ricercatori universitari con 5 anni di servizio, personale scolastico del ruolo direttivo e ispettivo, personale scolastico docente con 5 anni di servizio) con contratto di lavoro di diritto privato a termine, con un compenso che non può eccedere il compenso di un dirigente di pari livello

## CONCLUSIONI

Quanto ci sembra possibile osservare è che, ormai in molte Regioni, alla dirigenza si perviene, oltreché per concorso, per chiamata diretta e con contratto a termine, per lo più di diritto privato. In particolare tale formula è l'unica, al momento, con cui si procede a conferire l'incarico di DIRIGENTE (o DIRETTORE) GENERALE, sia a dirigenti interni (che vengono messi in aspettativa e/o fuori ruolo), sia a persone estranee all'Amministrazione, purché in possesso dei requisiti sopra descritti e, per lo più, conformi a quelli previsti dall'art.21 del decreto 29. E' da notare che le Regioni stipulano con i DIRIGENTI GENERALI REGIONALI, così come previsto nelle varie norme regionali che abbiamo visto, contratti di lavoro di diritto privato ed a tempo determinato, e che prima di tali contratti, che fuoriescono dalla contrattazione collettiva, vengono predeterminati per legge solo alcuni parametri, sia in ordine ai requisiti per l'accesso che ai limiti retributivi. Qualora, poi, a tale dirigenza generale si pervenga dalla dirigenza interna dell'ente, il rapporto di lavoro con l'ente pubblico risulta valido, anche se temporaneamente inattivo attraverso una nuova possibilità di usare l'istituto dell'aspettativa.

Il decreto legislativo 29, introducendo una più netta divisione nel riparto delle funzioni tra politica ed amministrazione ha prefigurato questa importantissima figura di "snodo" che è il DIRIGENTE GENERALE e le possibilità di conferirgli nomina e/o incarico con le modalità descritte dall'art.21, prevedendo che con questa figura, che ha i massimi compiti di direzione e di impulso sulla struttura e sugli altri dirigenti, il politico possa e debba contrarre un rapporto in termini *fiduciar*i. Questa figura, pertanto, egli può

*scegliere direttamente*, con questa figura e nei limiti della legge, contratta la retribuzione.

A questa figura vengono affidate molte responsabilità, funzioni, poteri.

Dal nostro lavoro e diversamente da quanto poteva apparire all'uscita del decreto 29, è emerso che anche le Regioni, dopo quelle che per prime hanno imboccato questa strada ed evidentemente in accordo con lo Stato, stanno operando nella stessa direzione e muovendo le stesse scelte, nell'ambito del processo di revisione organizzativa, conforme alla nuova disciplina sul pubblico impiego. E' forse una scommessa sulla *managerialità* di cui, nel tempo, conosceremo e valuteremo gli effetti sulle nostre strutture.