



SCHOOL OF GOVERNMENT
LUISS Guido Carli



La responsabilità dei dirigenti pubblici

Rosa Valicenti
Dirigente Ministero Economia e Finanze



La consistenza numerica della categoria

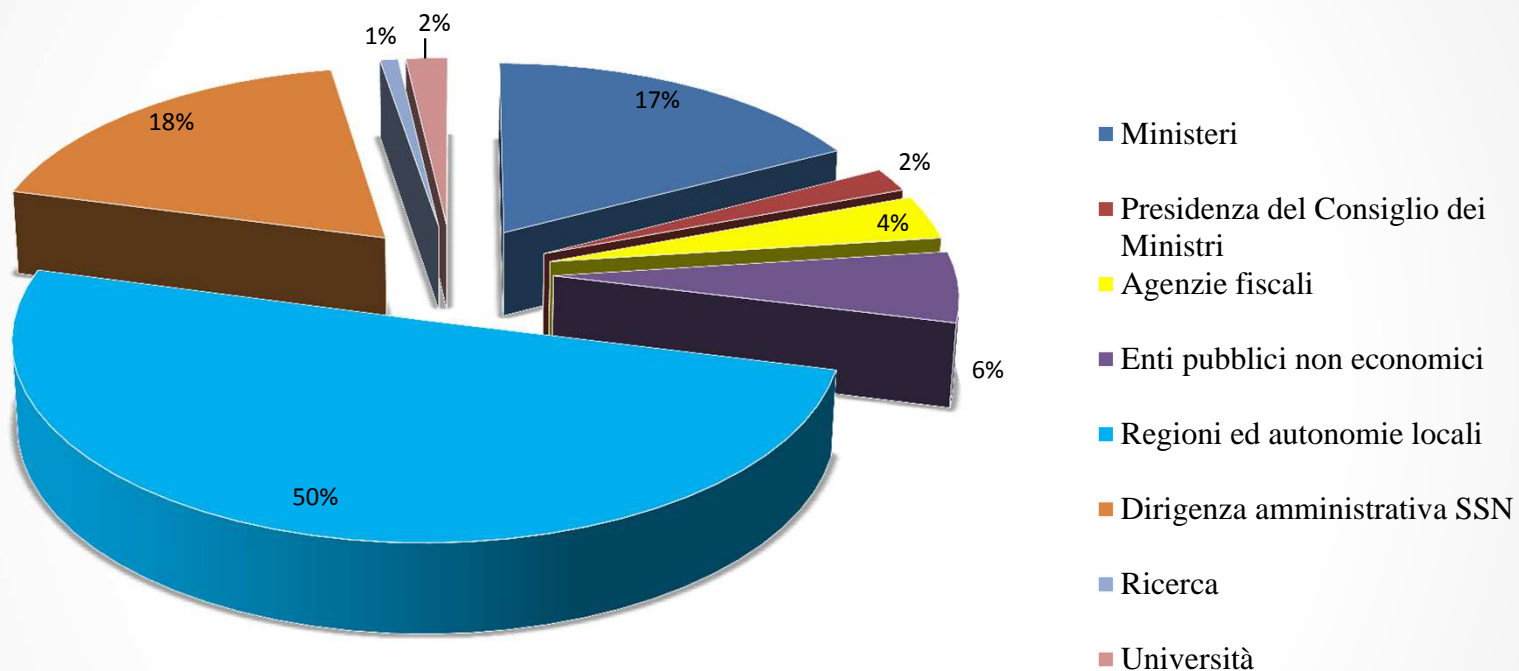
I dirigenti contrattualizzati					
	Tempo indeterminato		Tempo determinato		TOTALE
Comparto	I fascia	II fascia	I fascia	II fascia	
Ministeri	216	1.875	23	186	2.300
Presidenza del Consiglio dei Ministri	95	142	5	20	262
Agenzie fiscali	50	390	9	36	485
Enti pubblici non economici	82	656	8	30	776
Funzioni centrali	443	3.063	45	272	3.823
Regioni ed autonomie locali	-	5.131	-	1.534	6.665
Dirigenza amministrativa SSN	-	2.284	-	130	2.414
Ricerca	5	70	16	16	107
Università	-	221	-	23	244
Altre Funzioni	5	7.706	16	1.703	9.430
Totale complessivo	448	10.769	61	1.975	13.253

Fonte: dati RGS/IGOP conto annuale 2016

(aggiornati al 31 dicembre 2016)



Distribuzione nei Settori pubblici





riduzione della consistenza in 3 anni

Dirigenti contrattualizzati triennio 2013-16				
	2013	2016	variazione	
Ministeri	2.583	2.300	-283	-11%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	285	262	-23	-8%
Agenzie fiscali	632	485	-147	-23%
Enti pubblici non economici	958	776	-182	-19%
Funzioni centrali	4.458	3.823	-635	-14%
Regioni ed autonomie locali	8.095	6.665	-1.430	-18%
Dirigenza amministrativa SSN	2.791	2.414	-377	-14%
Ricerca	114	107	-7	-6%
Università	249	244	-5	-2%
Altre Funzioni	11.249	9.430	-1.819	-16%
Totale	15.707	13.253	-2.454	-16%

Fonte: dati RGS/IGOP conto annuale 2016

(aggiornati al 31 dicembre 2016)



Consistenza numerica relativa

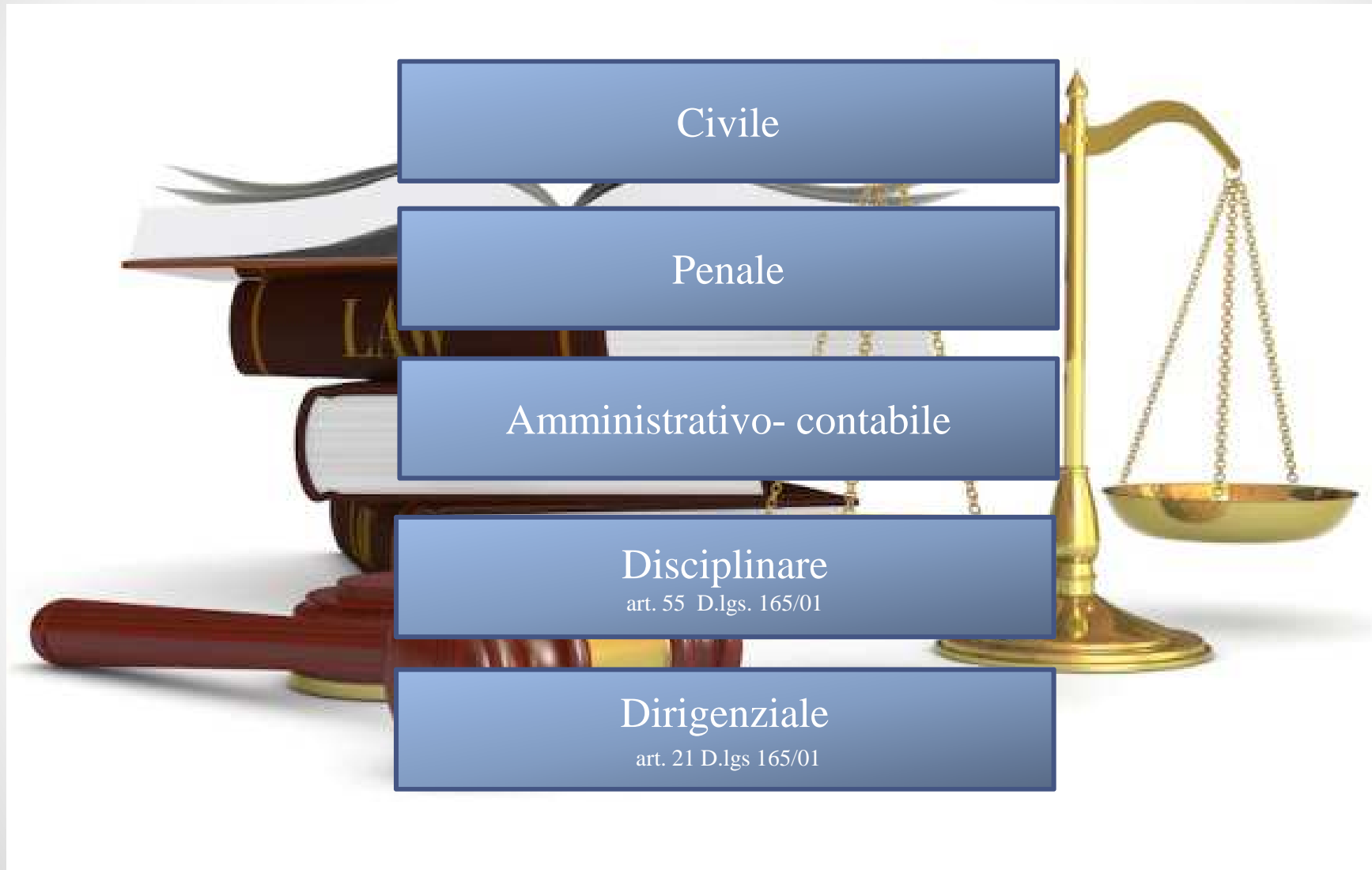
Rapporto dirigenti /dipendenti			
	dirigenti	dipendenti	dir/dip
Ministeri	2.300	142.513	1,61%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	262	2.100	12,48%
Agenzie fiscali	485	50.860	0,95%
Enti pubblici non economici	776	42.501	1,83%
Funzioni centrali	3.823	237.974	1,61%
Regioni ed autonomie locali	6.665	446.272	1,49%
Dirigenza amministrativa SSN	2.414	647.556	0,37%
Ricerca	107	20.266	0,53%
Università	244	95.820	0,25%
Altre Funzioni	9.430	1.209.914	0,78%
Totale	13.253	1.447.888	0,92%

Fonte: dati RGS/IGOP conto annuale 2016

(aggiornati al 31 dicembre 2016)



Le 5 forme di responsabilità dei dirigenti





Altre ipotesi extravagantes (confusione e incertezza)

- **Selva inestricabile: Incertezza, timore, rischio**
- **Effetto controproducente : fattore che ostacola e paralizza la speditezza ed efficienza dell'azione**
- **Il dirigente che meno fa, corre meno rischi.....**
- **Comportamenti opportunistici di sviamento, ritardo, (chi non fa non sbaglia....)**

Esigenza di semplificazione normativa



Responsabilità Dirigenziale (art. 21)

Mancato raggiungimento
degli obiettivi

Inosservanza delle
direttive

EFFETTI SULLA CARRIERA
DEL DIRIGENTE

MANCATO
RINNOVO
DELL'INCARICO,
REVOCA
DELL'INCARICO

RECESSO
DELL'AMMINISTRA
ZIONE DAL
RAPPORTO DI
LAVORO

Garanzie procedurali
(sistema di valutazione)

Separazione tra indirizzo politico e gestione dell'amministrazione (art. 4 D.lgs. 165/01)

Organi di governo

- Definizione obiettivi e programmi da attuare
- Verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa

Dirigenti

- Atti e provvedimenti amministrativi
- Gestione finanziaria, tecnica e amministrativa
- Poteri di spesa e di organizzazione delle risorse



Principi costituzionali a tutela dell'amministrazione pubblica

- On.le Mortati lavori preparatori della Costituzione:
Necessità di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli all'influenza dei partiti politici.... Lo sforzo di una Costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza dei funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione di partiti.
- **Art. 95** I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e, individualmente, degli atti del loro dicastero.
- **Art. 97** imparzialità e buon andamento dell'amministrazione - accesso mediante concorso.
- **Art. 98** funzionari pubblici al servizio esclusivo della Nazione

La Corte Costituzionale

- Sentenze della Corte Cost. 103 e 104/2007 (spoils system) 81/2013.....la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica.
- Garanzie procedurali in ordine all'interruzione dell'incarico . Fase valutativa preventiva, principio del giusto procedimento e controllo giurisdizionale.

Un equilibrio instabile e delicato

Esigenza di assicurare la collaborazione con il livello politico e il buon andamento, l'efficienza, evitando autoreferenzialità dell'amministrazione ma garantire l'imparzialità e quindi l'autonomia dei dirigenti

CORTE DEI CONTI (RAPPORTO SUL COORDINAMENTO FINANZA PUBBLICA 2014 E 2015) – Audizioni sulla AS 1577 e AC 3098 non è stato garantito il contemperamento delle necessarie esigenze di flessibilità organizzativa con la garanzia di un'effettiva autonomia gestionale dei dirigenti nei confronti degli organi politici.

Dirigenza competente, professionale e consapevole del proprio ruolo può essere maggiormente indipendente e assicurare un migliore servizio ai cittadini



Il tentativo di riforma della Legge 124/2015

- Art. 11 lett. m) – integrato durante l’iter parlamentare

Riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di r. dirigenziale, (amministrativo contabile) e disciplinare dei dirigenti (e ridefinizione del rapporto tra r. dirigenziale e r. amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l’attività gestionale) con limitazione della r. dirigenziale alle ipotesi di cui all’art. 21, limitazione della r. disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi.

- Art. 17 lett. t) – inserito durante l’iter parlamentare

Rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso **l’esclusiva imputabilità** agli stessi della **responsabilità amministrativo-contabile** per l’attività gestionale



Esclusiva imputabilità della responsabilità amministrativo contabile rispetto a chi?

Ipotesi 1

Rispetto al Livello
politico?



Ipotesi 2

Rispetto agli impiegati?





Rispetto al livello politico

- Si vuole imputare ex lege in capo alla dirigenza la responsabilità per i danni erariali e schermare per legge il livello politico dalla possibilità che i magistrati contabili possano allargare l'ambito delle responsabilità? Mancanza di fiducia nella magistratura?
- Alterazione del funzionamento dell'istituto della responsabilità per danno posto a tutela del pubblico erario che non preclude l'imputabilità in base alla posizione del soggetto che ha provocato il danno (dirigente, funzionario, sindaco, membro del consiglio comunale o della giunta....)
- Necessità della colpa grave esclude nella maggior parte dei casi il livello politico che non entra negli aspetti tecnici delle decisioni. Più facile che la responsabilità rimanga in capo a chi si occupa della gestione, ma non si può escludere a priori che il livello politico abbia manifestato una volontà o si sia ingerita nella gestione concreta per richiedere un determinato atto o provvedimento
- Tema della separazione tra funzioni di indirizzo politico e gestione.



Rispetto agli impiegati

- L'istruttoria è condotta dai funzionari che hanno la conoscenza approfondita delle norme e delle valutazioni di merito e di opportunità che conducono alle decisioni.
- Magari il dirigente può escludere la colpa grave perché non è entrato nel merito specifico della singola decisione e dunque risulta di fatto non imputabile.
- Perché restringere l'ambito solo alla dirigenza ed escludere gli altri soggetti che concorrono a formulare la decisione? Minore garanzia per la risarcibilità del danno erariale.



Art. 5

schema di d.lgs. di attuazione

- Ha tentato di intervenire sulla responsabilità dirigenziale (art. 21)
- Specificando che cosa costituisce mancato raggiungimento degli obiettivi
- Casistica dettagliata di ipotesi molto eterogenee che non sembrano essere conformi alla natura della responsabilità dirigenziale in senso stretto



Costituiscono

mancato raggiungimento degli obiettivi

1. Valutazione negativa della struttura di appartenenza, riscontrabile anche da rilevazioni esterne
2. La reiterata omogeneità delle valutazioni del proprio personale, a fronte di valutazione negativa o non positiva della performance organizzativa della struttura
3. Il riscontrato mancato controllo sulle presenze, e sul contributo qualitativo dell'attività lavorativa di ciascun dipendente;
4. La mancata rimozione di fattori causali di illecito;
5. Il mancato rispetto delle norme sulla trasparenza, che abbiano determinato un giudizio negativo dell'utenza;
6. Il mancato rispetto dei tempi nella programmazione e nella verifica dei risultati imputabile alla dirigenza.

Grazie per l'attenzione!