

Direttore generale e dirigenti negli Atenei

L'art.2, comma 1 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. "legge Gelmini") contiene l'elencazione degli organi delle Università.

In particolare, alla lett. *n*) è prevista la sostituzione della figura del direttore amministrativo con quella, già presente in altri ambiti (enti locali, aziende sanitarie), del direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali. L'incarico di direttore generale è attribuito dal consiglio di amministrazione, su proposta del rettore, sentito il parere del senato accademico, ed ha durata temporanea non superiore a quattro anni rinnovabile. Al direttore generale è attribuita la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo.

L'art.17, comma 7 dello Statuto dell'Università di Pisa prevede che il direttore generale designa tra i dirigenti di ruolo dell'Ateneo un vicedirettore con funzioni di collaborazione, nonché di sostituzione in caso di assenza ed impedimento.

Nell'espletamento delle sue funzioni il direttore generale si avvale della collaborazione dei dirigenti (art.42 dello Statuto dell'Università di Pisa e 170 del Regolamento generale)

L'art.42, comma 5 dello Statuto prevede che l'incarico di direzione di strutture di livello dirigenziale è conferito, con provvedimento del direttore generale, a dirigenti di ruolo dell'Università di Pisa.

La previsione statutaria costituisce fedele applicazione della disciplina normativa e della giurisprudenza in tema di incarichi dirigenziali. Il rapporto di lavoro del dirigente pubblico è a struttura "binaria" risultante dalla combinazione di due rapporti giuridici: il rapporto di lavoro fondamentale, che si costituisce a seguito del superamento del concorso, mediante il quale si accerta l'idoneità alla qualifica dirigenziale; il rapporto di ufficio, che si ha solo con l'attribuzione dell'incarico dirigenziale. Il superamento del concorso fonda esclusivamente il diritto all'acquisizione della qualifica dirigenziale e la conseguente capacità di essere titolare di funzioni dirigenziali, ma solo con il conferimento dell'incarico il dirigente viene effettivamente preposto ad un ufficio dirigenziale ed inserito nell'organizzazione amministrativa (cfr.: Cass., Sez. Lav., 7 luglio 2005 n. 14252; 12 febbraio 2007 n. 3003; 30 agosto 2010 n. 18857; 31 luglio 2012 n. 13710). La distinzione tra qualifica ed incarico, peculiare del lavoro pubblico dirigenziale comporta l'insussistenza di un diritto del dirigente pubblico al conferimento di incarico dirigenziale, in quanto la disciplina del conferimento (art.19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) è fondata sui principi di temporaneità e fiduciarità.

Le funzioni dei dirigenti sono dettagliate, con elencazione non tassativa, ma meramente esemplificativa, per i dirigenti dei Ministeri e delle amministrazioni autonome, negli artt.16, 17 e 19, comma 10 del d.lgs. n. 165/01.

Tali funzioni possono essere ripartite in tre grandi categorie: 1) funzioni di direzione di uffici; 2) funzioni di consulenza, studio e ricerca; 3) funzioni ispettive.

La funzione di direzione degli uffici, a sua volta, si articola in due grandi blocchi di attività:

- le attività di interazione con l'organo di direzione politica;
- le attività di gestione del personale, dei rapporti sindacali e dell'organizzazione degli uffici.

Le attività di interazione con l'organo di direzione politica si esprimono, da un lato, con atti propulsivi dell'esercizio dell'indirizzo politico-amministrativo e, dall'altro, con l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dall'organo politico.

Il d.lgs. n. 165/01 contiene numerose disposizioni attributive ai dirigenti di competenze di gestione del personale, tra le quali possiamo ricordare:

- 1) la proposizione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti (art.16, comma 1, lett. *a-bis*);
- 2) la gestione dei rapporti sindacali e di lavoro (art.17, comma 1, lett. *h*);
- 3) la valutazione del personale ed il conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività (art.17, comma 1, lett. *e-bis*);
- 4) l'attribuzione dei trattamenti economici accessori (art.45, comma 4);
- 5) l'esercizio dello *jus variandi* dei dipendenti, ossia l'adibizione degli stessi a mansioni immediatamente superiori a quelle di inquadramento ovvero a mansioni reputate equivalenti dalla contrattazione collettiva (art.52, commi 1, 2 e 5);
- 6) il reclutamento del personale con contratti di lavoro flessibile (art.36, comma 5).

Di fondamentale importanza è la previsione dell'art.5, comma 2 del d.lgs. n. 165/01, secondo il quale nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Conseguenza della suddetta previsione è che la pubblica amministrazione nell'ambito del rapporto di lavoro assume la veste di privato datore di lavoro e gli atti di gestione del predetto rapporto sono stati trasformati *ope legis* in atti di diritto privato e non sono più qualificabili come provvedimenti amministrativi. Il legislatore, come risulta dall'art.2, comma 1 del d.lgs. n. 165/01, ha conservato nell'area pubblicistico-provvedimentale solo gli atti che definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuano gli uffici di maggiore rilevanza ed i modi di conferimento

della titolarità dei medesimi, determinano le dotazioni organiche complessive. Dal coordinamento di tale norma con l'art.5, comma 2 emerge che resta affidata alla legge ed alla potestà amministrativa l'organizzazione nel suo nucleo essenziale, mentre il rapporto di lavoro dei dipendenti viene attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa.

La "Riforma Brunetta" del 2009 ha introdotto importanti innovazioni tra le competenze dirigenziali nell'ambito disciplinare. In particolare, l'art.55-*bis* del d.lgs. n. 165/01 attribuisce ai dirigenti l'esercizio del potere disciplinare in relazione alle infrazioni meno gravi, ossia quelle per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni. La riforma ha, quindi, voluto una maggiore responsabilizzazione della categoria dirigenziale, considerando il potere disciplinare esercitato in relazione alle infrazioni meno gravi come diretta espressione del potere organizzativo riconosciuto al dirigente. Ciò è confermato anche dalla previsione dell'art.55-*sexies*, comma 3 del d.lgs. n. 165/01, secondo cui il mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, comportano la responsabilità disciplinare in capo all'inerte (o colluso) dirigente.

Di recente è stato emanato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (contenente il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici), che all'art.13 detta disposizioni particolari per i dirigenti, i quali devono assumere atteggiamenti leali e trasparenti, adottare un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa, nonché curare il benessere organizzativo delle strutture cui sono preposti. Il comma 8 dell'articolo ricorda, inoltre, il fondamentale ruolo attribuito ai dirigenti dal d.lgs. n. 165/01 nell'ambito disciplinare evidenziato in precedenza.

La normativa primaria e lo Statuto dell'Università di Pisa ammettono la possibilità di ricorso a dirigenti esterni. L'art.19, comma 6 del d.lgs. n. 165/01 consente, infatti, alle pubbliche amministrazioni l'acquisizione al proprio interno di professionalità estranee, che presentino qualità diverse ed ulteriori rispetto a quelle già possedute dai dirigenti in servizio. Se applicata correttamente e non in modo "clientelare", la norma in questione può effettivamente realizzare un arricchimento delle professionalità operanti nell'ambito delle amministrazioni e conseguentemente migliorarne la *performance* e la cura degli interessi pubblici.

Dr. Luca BUSICO