

Davide Casale

Il personale nella riorganizzazione dei ministeri prevista dalla legge finanziaria per il 2007: il caso della Mibac

(doi: 10.7390/26824)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2008

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Aedon



il Mulino

Rivista di arti e diritto on line

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2008, Issn 1127-1345

[home](#) [indice](#) [ricerca](#) [risorse web](#)

Il personale nella riorganizzazione dei ministeri prevista dalla legge finanziaria per il 2007: il caso Mibac

di [Davide Casale](#)

Sommario: [1. Aspetti lavoristici della riorganizzazione dei ministeri stabilita dalla legge 296/2006.](#) - [2. I recenti assestamenti organizzativi del Mibac.](#) - [3. L'assetto che era disegnato dal regolamento d'organizzazione del 2004.](#) - [4. L'assetto di cui al regolamento di organizzazione emanato con d.p.r. 233/2007.](#) - [5. La nuova rideterminazione delle dotazioni organiche.](#) - [6. \(segue\) Le ulteriori norme nella legge finanziaria n. 244/ 2007.](#) - [7. La riassegnazione degli incarichi dirigenziali.](#)

1. Aspetti lavoristici della riorganizzazione dei ministeri stabilita dalla legge 296/2006

Gli strumenti normativi che hanno stabilito la riorganizzazione dei ministeri attualmente in corso riservano grande attenzione alla gestione delle risorse umane.

I commi 404 e ss. della [legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296](#), paiono infatti tenere in conto, ed al contempo voler smentire, la ricorrente affermazione polemica secondo cui la spesa pubblica sarebbe incompressibile appunto perché composta per la quota maggioritaria dagli stipendi dei dipendenti pubblici.

Il trattamento retributivo del singolo lavoratore è tendenzialmente irriducibile, non solo per ovvie ragioni politiche ma anche per consolidato principio dell'ordinamento giuridico. Sicché la riduzione del complessivo ammontare può derivare solo dal contenimento del numero di lavoratori pubblici.

Questa è la logica adottata dal legislatore pure nella legge finanziaria per lo scorso anno, fin dal primo comma del predetto blocco di disposizioni. Il primo criterio direttivo (lett. a)) di cui al comma 404 cit. impone che il buon esempio provenga dalla categoria dirigenziale: viene ordinata la "riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo alla riduzione in misura non inferiore al 10 per cento di quelli di livello dirigenziale generale ed al 5 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale". Sono percentuali elevate; negli anni recenti, comunque, in plurimi ministeri è stato parecchio accresciuto il numero di dirigenti, anche di quelli generali (ad esempio rendendo di prima fascia le funzioni di direzione decentrate a livello regionale). Per evitare un invecchiamento eccessivo della categoria, la norma stabilisce che comunque sia assicurata la "immissione, nel quinquennio 2007-2011, di nuovi dirigenti" assunti con concorso per esami o corso-concorso "in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali".

Ha parimenti natura lavoristica il penultimo dei criteri direttivi (lett. f)) di cui al comma 404 cit., che impone una riduzione delle dotazioni organiche "in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione". La disposizione stabilisce anche il livello di gradualità con cui raggiungere il predetto obiettivo del 15 per cento, "mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto alle predette funzioni che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno".

All'evidente fine di evitare distorsioni nella classificazione delle "funzioni di supporto", il d.p.c.m. 13 aprile 2007 [\[1\]](#), che detta le *Linee guida per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi da 404 a 416*

della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ne offre una definizione dettagliata tramite un quadro sinottico nell'allegato 1, mutuandola dalle linee di attività utilizzate dalle amministrazioni dello Stato per l'invio dei dati al ministero dell'Economia e delle Finanze per la relazione allegata al Conto annuale. Al contempo, però, lo stesso d.p.c.m. allenta di molto il rigore affermando che per personale utilizzato in funzioni di supporto si intende solo quello a tempo indeterminato, anche in posizione di comando: non anche quello a tempo determinato o utilizzato a collaborazione coordinata e continuativa oppure attraverso agenzie di somministrazione.

Il comma 408, ai fini del rispetto del richiamato criterio direttivo di cui alla lett. f) del comma 404, stabilisce la predisposizione di "piani di riallocazione del personale in servizio, idonei ad assicurare che le risorse umane impegnate in funzioni di supporto siano effettivamente ridotte nella misura indicata".

Quest'ultima disposizione è solo apparentemente un'anticipazione di quanto è stato poi stabilito con il *Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* del 18 gennaio 2007. Infatti la disposizione qui in esame della legge finanziaria stabilisce meramente una "previa consultazione delle organizzazioni sindacali". Viceversa nel *Memorandum* emerge l'intenzione di concedere un potere di veto ai sindacati, evocandosi "meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette", nonché "un sistema che favorisca l'incontro fra la "domanda" di Amministrazioni con carenze di personale e l'"offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione" (p. 5 ivi). Analogamente il *Memorandum* dispone per i dirigenti, per i quali nel caso in cui la rotazione negli incarichi "comporti mobilità fuori dalla sede di residenza, verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette" (p. 4 ivi). Il richiamato comma della legge finanziaria n. 296 del 2006 piuttosto si pone in linea con la forte presa di posizione in favore della mobilità contenuta nella riscrittura dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, operata dalla finanziaria successiva, [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#) [2].

Le linee guida di cui al d.p.c.m. 13 aprile 2007 cit. stabiliscono che per i ministeri la variazione della dotazione organica e delle assegnazioni del personale alle diverse funzioni dovrà essere analitica per ogni struttura e conformarsi al modello ivi allegato come n. 2. Quest'ultimo prevede due tabelle, sulla situazione a fine 2006 e sulla situazione da raggiungere, nonché altrettante tabelle per il personale comandato, tutte distinte in sei righe: dirigenti di prima fascia, di seconda fascia, personale dell'area C, dell'area B, dell'area A, altro personale.

Di tipo lavoristico è pure la sanzione prevista dal comma 410 per il caso di mancato rispetto del termine, di due mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria medesima, entro il quale ciascun ministero doveva ai sensi del comma 407 presentare al Dipartimento della funzione pubblica lo schema di regolamento di riorganizzazione corredato da una relazione tecnica sull'ammontare delle riduzioni di spesa e da un piano operativo con la tempistica della riorganizzazione. Alla mancata presentazione dello schema di regolamento avrebbe infatti dovuto conseguire il "divieto, per gli anni 2007 e 2008, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto". Opportunamente, il d.p.c.m. 13 aprile 2007 cit. forza la lettera della norma, ridimensionando il divieto nel senso che esso operi solo "fino alla presentazione degli schemi" di regolamento.

Un divieto di nuove assunzioni è comunque previsto anche nelle more di approvazione dei citati piani di cui al comma 408 di riallocazione destinati ad ottenere che il personale impegnato nelle funzioni di strumentali non superi il 15 per cento del totale (comma 404, lett. f) cit.). Successivamente all'approvazione dei piani di riallocazione, le assunzioni non possono comunque che essere quelle compatibili con i regolamenti di riorganizzazione ed i piani di riallocazione predisposti.

2. I recenti assestamenti organizzativi del Mibac

La riorganizzazione in esame giunge peraltro in coda ad una serie di innovazioni recenti.

Pochi anni fa era intervenuto il [decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3](#), di riorganizzazione del ministero ai sensi dell'art. 1 della [legge 6 luglio 2002, n. 137](#), con i relativi provvedimenti attuativi, a partire dal conseguente regolamento d'organizzazione di cui al [d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173](#) (quello sostituito dal regolamento ora approvato) [3] ed al successivo d.m. 24 settembre 2004 di articolazione della struttura centrale e periferica del ministero. Gli uffici di diretta collaborazione del ministro restavano disciplinati dal d.p.r. 6 luglio 2001, n. 307 come modificato nell'occasione.

A seguito dell'art. 2 del decreto legge 26 aprile 2005, n. 63, come convertito dalla [legge 25 giugno 2005, n. 109](#), erano state modificate le competenze del ministero in ragione della attribuzione in condivisione con la Presidenza del Consiglio delle competenze in materia di diritto d'autore.

Per effetto dell'art. 1 comma 19 lett. a) del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, come convertito, con modificazioni, nella [legge 17 luglio 2006, n. 233](#), erano poi state trasferite alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni in materia di sport [4] (cfr. anche il relativo d.p.c.m. 4 maggio 2007).

All'inizio del 2007 erano state apportate modifiche alla disciplina del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici e dei Comitati tecnico-scientifici, con [d.p.r. 12 gennaio 2007, n. 2](#) di approvazione del regolamento recante modifiche agli articoli 17 e 18 del d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173 cit. [5].

Ad esso erano seguiti il d.p.r. 14 maggio 2007, n. 89 ed il d.p.c.m. 11 maggio 2007 sul riordino degli organismi operanti presso il ministero, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla [legge 4 agosto 2006, n. 248](#).

Di rilievo organizzativo è anche il dettagliato decreto 28 agosto 2007, n. 173 del ministero medesimo, di approvazione del [regolamento](#) d'individuazione dei tipi di dati sensibili e giudiziari e delle operazioni eseguibili ai sensi dell'art. 20 comma 2 e dell'art. 21 comma 2 del [decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196](#), cioè il Codice della privacy (in materia di personale, delle 7 schede allegate al regolamento cfr. in particolare le prime 3 sulle tipologie di trattamento dei dati).

Per dare conto della mole d'attivismo organizzativo nell'ambito del Mibac, deve essere menzionato anche il d.m. 29 ottobre 2007, sulla costituzione ed il funzionamento della Consulta per lo spettacolo e delle commissioni consultive per lo spettacolo dal vivo (ed il relativo comunicato correttivo del 18 febbraio 2008 di precisazione delle posizioni dirigenziali).

Facendo un passo indietro, comunque, di importanza maggiore risulta l'art. 2 commi 94-99 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, come convertito della [legge 24 novembre 2006, n. 286](#). Il provvedimento aveva emendato diverse norme del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in particolare l'art. 54, modificando l'articolazione delle strutture di primo livello del ministero, individuandole nelle Direzioni generali, coordinate da un Segretario generale: "Il ministero si articola in non più di dieci uffici dirigenziali generali centrali e in diciassette uffici dirigenziali generali periferici, coordinati da un Segretario generale, nonché in due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del ministro. Sono inoltre conferiti, ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, due incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale presso il collegio di direzione del Servizio di controllo interno del ministero" [6].

Prima che quest'ultima modifica fosse attuata con una conseguente innovazione (ai sensi dell'articolo 17 comma 4-bis della legge 400/1988, come previsto dall'art. 4 del d.lg. 300/1999, a cui l'art. 54 cit. così modificato rinvia) nel previgente ordinamento regolamentare del ministero, è subentrata la citata legge finanziaria per l'anno 2007. Sicché il regolamento ora emanato con d.p.r. 233/2007 è attuazione parimenti del decreto-legge dell'autunno del 2006 e della legge finanziaria del dicembre dello stesso anno.

Nell'art. 1 comma 1133 di quest'ultima legge, dato che all'atto di reintrodurre la figura del segretario generale il legislatore aveva già pochi mesi prima apportato una riduzione di tre unità delle posizioni dirigenziali di prima fascia, era contenuta una apposita norma per il Mibac finalizzata ad evitare la sommatoria di riduzioni: "Ai fini di cui al comma 404, lettera a), del presente articolo per gli uffici di livello dirigenziale generale del ministero per i beni e le attività culturali si tiene conto di quanto già disposto dall'articolo 2, comma 94, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286".

3. L'assetto che era disegnato dal regolamento d'organizzazione del 2004

La struttura ministeriale disegnata dal precedente regolamento di organizzazione di cui al [d.p.r. 173/2004](#) si componeva di quattro dipartimenti per un totale di dieci direzioni generali: quattro erano quelle del Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici; due per il Dipartimento per i beni archivistici e librari; due per il Dipartimento per lo spettacolo e lo sport; due per il Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione.

Per la gestione delle risorse umane, le più rilevanti direzioni generali erano queste ultime, cioè la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione e, soprattutto, la Direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione. In base all'art. 5 del regolamento del 2004 il capo del dipartimento provvedeva, tra altro, "per il tramite del Direttore generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione, anche su proposta dei direttori regionali, all'allocazione delle risorse umane a livello interdipartimentale". Ai sensi dell'art. 13, questa direzione generale era "competente in materia di stato giuridico ed economico del personale, di relazioni sindacali, di concorsi, assunzioni e formazione del personale", nonché "per l'attuazione delle direttive del ministro e del capo del Dipartimento in materia di politiche del personale e contrattazione collettiva e per l'emanazione di indirizzi ai direttori regionali ai fini dell'applicazione dei contratti collettivi e per la stipula di accordi decentrati".

L'art. 13 appena richiamato faceva salve le competenze di cui all'art. 1 comma 10, in base al quale i dirigenti preposti ai dipartimenti e alle direzioni generali provvedevano "alla organizzazione e gestione delle risorse umane e strumentali ad essi rispettivamente assegnate", e le competenze di cui all'art. 20, secondo il quale tra le competenze di ciascun direttore preposto ad una direzione regionale vi erano le seguenti: "bb) organizza e

gestisce le risorse strumentali degli uffici dipendenti nell'ambito della regione, ferme restando le competenze di cui agli articoli 1, comma 10, e 13; cc) alloca le risorse umane degli uffici dipendenti, ferme restando le competenze di cui agli articoli 1, comma 10, e 13; dd) cura le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva a livello regionale, ferme restando le competenze di cui all'articolo 13".

In sintesi, i poli competenti in materia di risorse umane erano due. Della amministrazione del personale e delle relazioni sindacali a livello nazionale era investito il Capo del dipartimento competente, anche per il tramite del direttore generale preposto alla direzione generale specificamente competente. Della gestione ed organizzazione del personale era investito il capo del dipartimento di assegnazione delle risorse, anche per il tramite del direttore preposto alla direzione generale di assegnazione; con la precisazione che per le risorse dislocate a livello decentrato vi era una competenza riservata al direttore della rispettiva direzione regionale, anche in materia di contrattazione collettiva integrativa. A livello non regolamentare erano stabilite le competenze riassegnate ai responsabili delle unità organizzative inferiori.

4. L'assetto di cui al regolamento di organizzazione emanato con d.p.r. 233/2007

I decreti di riorganizzazione di ministeri ai sensi della legge finanziaria per il 2007 ad oggi pubblicati sono dieci: d.p.r. 14 novembre 2007, n. 225 per il ministero dello Sviluppo economico; d.p.r. 14 novembre 2007, n. 253 per il ministero del Commercio internazionale; d.p.r. 19 novembre 2007, n. 264 per il ministero dell'Università e della Ricerca; d.p.r. 19 novembre 2007, n. 254 per il ministero delle Infrastrutture; d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233 per il ministero per i Beni e le Attività culturali; d.p.r. 8 dicembre 2007, n. 271 per il ministero dei Trasporti; d.p.r. 19 dicembre 2007, n. 258 per il ministero degli Esteri; d.p.r. 21 dicembre 2007, n. 260 per il ministero della Pubblica Istruzione; d.p.r. 9 gennaio 2008, n. 18 per il ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali; d.p.r. 30 gennaio 2008, n. 43 per il ministero dell'Economia e Finanze [7].

Tra essi, quello relativo al Mibac, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 15 dicembre 2007, n. 291 S.O, risulta nettamente il più corposo, insieme a quello del ministero dell'Economia e delle Finanze, probabilmente anche a causa del tortuoso iter della sua approvazione, che ha visto l'instaurarsi una certa dialettica tra ministero, da un lato, e Consiglio Superiore dei beni paesaggistici e culturali, dall'altro. Nella seduta nel 27 aprile 2007, il Consiglio [8] aveva infatti espresso sullo schema di regolamento parere favorevole "in linea di massima" e "a condizione che" venissero recepite le plurime osservazioni nodali formulate.

Con il regolamento di organizzazione emanato con d.p.r. 233/2007 viene disciplinata la figura del Segretario generale, come detto reintrodotta dal d.l. 262/2006, vengono eliminati i dipartimenti e vengono ridotte le direzioni generali al numero di 8: a) Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali; b) Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure; c) Direzione generale per i beni archeologici; d) Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea; e) Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici; f) Direzione generale per gli archivi; g) Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali ed il diritto d'autore; h) Direzione generale per il cinema; i) Direzione generale per lo spettacolo dal vivo.

Facendo proprie le osservazioni critiche espresse dal Consiglio Superiore dei beni paesaggistici e culturali, il parere del 27 agosto 2007 del Consiglio di stato [9] sullo schema di regolamento ammetteva però che quasi tutte le relative scelte rientrano nella discrezionalità del potere regolamentare governativo. Tranne una: l'invito all'accorpamento delle prime due direzioni generali appena elencate. Il Consiglio di stato affermava infatti che ciò rappresentasse una "duplicazione delle strutture di supporto, con la costituzione, accanto alla Direzione generale del personale, della Direzione generale del bilancio, le cui competenze rientrano tradizionalmente nell'area funzionale della prima". Il parere richiamava l'attenzione sul fatto che tali tipi di strutture "sono stati oggetto di particolare attenzione nella legge finanziaria che impone (comma 404, lett. b)) la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni; attenzione sottolineata poi nelle "Linee guida", formulate dalla Presidenza del Consiglio"; tanto che il parere favorevole era condizionato alla riunificazione delle funzioni in questione in una unica struttura [10]. Seppure con tono più mite, in senso analogo era stato il parere della competente commissione parlamentare della Camera dell'autunno successivo [11].

A tale indicazione non si è conformata la volontà ministeriale; ed è appunto a questa circostanza che si deve la precisazione inserita nella premessa del d.p.r. 233/2007 in base alla quale "la previsione di due Direzioni generali, l'una con compiti in materia di risorse umane, servizi generali ed innovazione, l'altra con compiti in materia di bilancio, programmazione e monitoraggio della spesa e promozione, in luogo delle preesistenti due Direzioni generali, l'una per le risorse umane ed il bilancio, l'altra per l'innovazione e la promozione, non comporta duplicazione di strutture di supporto, attesa la specificità e differenziazione dei compiti ad esse attribuiti, ma risponde ad obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità".

Essendo venuti meno i dipartimenti, in materia di personale aumenta la concentrazione di funzioni in capo alla apposita direzione generale, quella per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali, la quale si articola in quattro uffici dirigenziali non generali. Tra i compiti

che l'art. 4 del regolamento assegna a detta direzione generale vi è praticamente tutta la gestione amministrativa del personale dell'intero ministero. Questa direzione generale è competente "in materia di stato giuridico e trattamento economico del personale, di relazioni sindacali, di concorsi, assunzioni, assegnazioni, mobilità nazionale e formazione del personale nonché in materia di politiche del personale per le pari opportunità", nonché emana "indirizzi ai direttori regionali ai fini dell'applicazione dei contratti collettivi e della stipula di accordi decentrati" e "provvede all'allocazione delle risorse umane ed alla mobilità nazionale delle medesime tra le diverse direzioni generali, sia centrali che periferiche, anche su proposta dei relativi dirigenti".

Un coordinamento con l'altra direzione generale che si occupa di funzioni strumentali sarà comunque necessario. La rilevazione dei fabbisogni finanziari del ministero e la stesura dei piani di spesa spetta infatti alla Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure, disciplinata nel successivo art. 5 del regolamento di riorganizzazione. Appare ravvisabile una vera e propria sovrapposizione nel fatto che quest'ultima direzione generale, ai sensi della lett. h dell'art. 5, "assicura l'assistenza tecnica sulle materie giuridico-contabili di competenza dei diversi uffici centrali e periferici; predispone le relazioni tecnico-finanziarie sui provvedimenti normativi anche sulla base dei dati forniti dagli uffici competenti", perlomeno qualora la locuzione vada riferita anche alla amministrazione del personale. Aveva forse ragione il Consiglio di stato nel suggerire la unificazione tra le due direzioni generali.

Un coordinamento sarà comunque possibile tramite la figura del Segretario generale. Ai sensi dell'art. 2 comma 3 del regolamento costui "coordina gli esiti delle elaborazioni dei programmi annuali e pluriennali di competenza delle Direzioni generali del ministero e dei relativi piani di spesa, da sottoporre all'approvazione del ministri" (lett. l) e "formula proposte al ministro, sentiti i direttori generali, centrali e periferici, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" (lett. m)). Come noto, il richiamato comma dell'art. 4 del d.lg. 165/2001 contiene l'elenco delle funzioni che, nella ripartizione tra poteri di indirizzo agli organi politici e poteri di gestione spettanti ai dirigenti, sono assegnate ai primi. Tra esse sono comprese "la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione" e "la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale", per le quali dunque il Segretario generale ha prerogative propositive importanti.

Seppure il regolamento non lo stabilisca espressamente, ai singoli dirigenti ai quali sono assegnate le risorse umane spetta ovviamente l'esercizio del potere direttivo nei confronti delle risorse umane medesime. Ciò è esplicitato solo per quanto riguarda quelle dislocate nelle strutture periferiche: come afferma l'art. 16 comma 3 del regolamento, i dirigenti "preposti agli uffici dirigenziali periferici provvedono alla organizzazione e gestione delle risorse umane e strumentali ad essi rispettivamente assegnate, ferme restando le competenze in materia della direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali".

In aggiunta l'art. 17 comma 3 dispone che il direttore regionale "ff) organizza e gestisce le risorse strumentali ed umane degli uffici del ministero nell'ambito della regione, compresi gli istituti dotati di speciale autonomia; l'assegnazione del personale agli uffici viene disposta sentita la direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali, nonché la direzione generale competente per materia; gg) cura le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva a livello regionale". Si tratta di funzioni non comprese tra quelle delegabili.

Giova per completezza segnalare che, anche in base al nuovo regolamento d'organizzazione, quando l'ordine del giorno del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici (ora disciplinato nell'art. 13) comprende questioni relative al personale del ministero o ai programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici ed ai relativi piani di spesa annuali e pluriennali, il Consiglio medesimo è integrato da 3 rappresentanti del personale del ministero. Essi sono eletti con le modalità previste dal d.p.r. 22 luglio 1977, n. 721. L'ultima elezione è stata indetta con d.m. 3 agosto 2005, ove sono indicate le circoscrizioni elettorali, che sono su base regionale.

5. La nuova rideterminazione delle dotazioni organiche

Le dotazioni organiche del personale dirigenziale e di quello non dirigenziale approvate rispettivamente come allegati A e B del regolamento di riorganizzazione di cui al d.p.r. 173/2004 erano già state rivisitate l'anno successivo.

In attuazione del comma 93 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che disponeva che le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni ivi indicate fossero rideterminate apportando una riduzione non inferiore al cinque per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, il d.p.c.m. 12 ottobre 2005 aveva ridotto il personale del ministero per complessive 1.858 unità. I dirigenti di prima fascia previsti erano rimasti 35. I dirigenti di seconda fascia erano diminuiti da 247 a 229. Il personale non dirigenziale era sceso da 24.900 a 23.060, con una rimodulazione che aveva ridotto ad un quarto il più basso livello A1 (da 2.050 a 507 lavoratori), ma aveva teso a conservare, anzi aumentare, il numero di lavoratori dei profili più alti (ad esempio il C3 era passato da 2.520 a 2.756 lavoratori ed il C3 era passato da 1.300 a 1.998

persone).

Come per quasi tutti gli altri ministeri riorganizzati a seguito dei commi 404 e ss. della legge finanziaria n. 296/2006 (tranne il Mef, per il quale si rinvia a successivo d.p.c.m. da emanarsi entro 120 giorni), la rideterminazione in riduzione è prevista direttamente nel nuovo d.p.r. d'organizzazione [12]. Le tabelle allegate al regolamento ora approvato riducono i dirigenti di prima fascia da 35 a 32, ai quali però vanno aggiunti 6 incarichi che in base alla norma transitoria di cui all'art. 1 comma 2 del regolamento possono essere conferiti fino al 30 gennaio 2010 fuori dotazione organica, ai sensi dell'art. 19 comma 2 del d.lg. 165/2001. Le posizioni dirigenziali di seconda fascia scendono a 216, da 228 che erano divenute (essendo un dirigente transitato alla Presidenza del Consiglio con il passaggio delle competenze in materia di sport).

La riduzione è pressoché nulla per il personale non dirigenziale, che passa da 23060 a 23044. Tra le dotazioni dei ministeri appena riorganizzati si tratta della più corposa dopo quella del Mef [13]. Dal *Piano operativo* per la riduzione al 15 per cento con un minimo dell'8 per cento l'anno del personale addetto a funzioni strumentali, come detto prevista dalla legge finanziaria, risulta peraltro che presso il Mibac il personale in servizio addetto alle funzioni strumentali raggiunge(va) il 36,1 per cento [14].

E' da notare che all'interno di ciascuna delle aree funzionali B e C diminuiscono drasticamente i lavoratori collocati nelle posizioni economiche inferiori ma aumentano i posti nelle posizioni economiche superiori (ad esempio la B3 passa da 7.025 a 7.846, la C3 passa da 2.756 a 2.916). Fa eccezione l'area funzionale A, la cui posizione economica inferiore A1 viene nuovamente incrementata, da 507 a 1.820 posti. Risulta che nell'autunno scorso i lavoratori in questa posizione economica fossero 1.799 (cioè in enorme eccedenza), ma che fossero destinati a scendere in breve a 1.155 unità a seguito del completamento dei processi di riqualificazione in corso [15]. Si è però ritenuto ugualmente di più che triplicarne il numero previsto nella nuova dotazione organica. Di ciò appare comunque esservi una spiegazione, che giustifica anche l'esiguità della riduzione numerica complessiva.

Contestualmente all'approvazione del nuovo regolamento d'organizzazione è infatti stata attuata anche la c.d. stabilizzazione del personale precario del ministero, come noto prevista per la generalità delle amministrazioni pubbliche in particolare dal comma 419 dell'art. 1 della legge finanziaria n. 296/2006 citata [16]. Dall'autunno scorso sono stati assunti 1.391 precari tra i cosiddetti giubilari, anche ex lavoratori socialmente utili, cui si sono aggiunti 604 assistenti tecnici museali e 6 dipendenti a tempo determinato assunti per le esigenze di ricostruzione post-sismica nella regione Marche: per un totale di 2001 lavoratori.

Le trattative sindacali si erano protratte dalla primavera precedente, ricevendo attenzione anche dalla competente commissione del Senato in sede di approvazione del parere allo schema di decreto [17]. La procedura ha comportato diversi provvedimenti ministeriali ed oltre una decina di circolari, soprattutto da parte del servizio II Stabilizzazione costituito presso la Direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione. Da tale documentazione risulta che, per la maggioranza dei lavoratori così assunti, la prova selettiva si è limitata ad un colloquio su tematiche afferenti l'organizzazione del ministero medesimo con particolare riguardo all'Istituto presso il quale ciascun candidato prestava servizio e lo specifico profilo professionale nel quale è stata disposta la stabilizzazione. A seguito di conforme parere del Dipartimento della funzione pubblica, per gli ex lavoratori socialmente utili non è risultata necessaria alcuna prova selettiva, in quanto la procedura seguita per la selezione dalle liste apposite e per l'assunzione a tempo determinato è stata ritenuta assimilabile.

Dalle graduatorie pubblicate emerge che l'età media di questo personale neoassunto è elevata. Taluni di essi sono anzi in procinto di raggiungere i requisiti per la quiescenza.

	Dotazione organica 2004	Dotazione organica 2005	Dotazione organica 2007
Dirigenti di 1° fascia	35	35	32
Dirigenti di 2° fascia	247	229	216
C3	2.520	2.764	2.919
C2	1.300	1.998	2.352
C1	2.650	2.271	1.219
B3	5.853	7.025	7.846
B2	4.687	3.258	3.459
B1	5.840	5.237	3.429

A1	2.050	507	1.820
Tot.	25.182	23.324	23.292

Dato lo scostamento talora sensibile, come visto con riguardo alla posizione funzionale A1, tra numeri previsti nelle dotazioni organiche e numeri reali, è interessante notare inoltre quanto in proposito affermava il servizio documentazione della Camera in sede di istruttoria del [parere della competente commissione](#), dopo aver rilevato che la riduzione delle dotazioni organiche disposta risultava coerente con la normativa: "in merito ai risparmi derivanti da tale riduzione, evidenziati dalla relazione tecnica, si fa presente che gli stessi, essendo calcolati sulle dotazioni organiche di diritto, assumono necessariamente natura teorica, mentre dalla stessa relazione tecnica non si evincono elementi atti a verificare le possibilità di effettiva realizzazione dei risparmi stessi, in considerazione dell'attuale situazione dei contratti in essere".

6. (segue) Le ulteriori norme nella legge finanziaria n. 244/ 2007

Alla luce della normativa contenuta nell'ultima legge finanziaria, peraltro, la descritta situazione appare destinata a non restare stabile.

Come noto, l'art. 3 comma 90 ss. della legge 244/2007 ha prorogato la possibilità di c.d. stabilizzazione del personale già utilizzato. Tale procedura può coinvolgere il personale in servizio al 1 gennaio 2008, con contratto stipulato entro il 28 settembre 2007, il quale maturi il richiesto triennio di anzianità anche non continuativa nel quinquennio precedente l'assunzione.

La legge precisa che nelle more della procedura le amministrazioni possono continuare ad avvalersi del personale predetto. Da segnalare in proposito che, secondo un parere del Dipartimento della funzione pubblica, relativo alle procedure dello scorso anno e quindi riferibile anche a quelle venturose, all'atto della stipulazione del contratto a tempo indeterminato, i lavoratori a termine dovranno sottoscrivere un atto di dimissioni dal precedente posto [18], qualora ancora in essere.

Come sottolinea la circolare n. 5 del 18 aprile 2008 del Dipartimento della funzione pubblica avente ad oggetto le *Linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione dell'art. 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)*, le cennate disposizioni sulla stabilizzazione non generano alcun diritto soggettivo all'assunzione. Le amministrazioni non sono tenute ad avvalersene e nella misura in cui lo fanno deve esservi rispondenza all'interesse pubblico e non alle aspettative del personale. Inutile dire, però, che la pressione in tale direzione da parte anche dei sindacati non potrà che essere forte. Se il legislatore avesse voluto privilegiare il metodo più soft della mera previsione di una riserva di posti non superiore al 20 per cento, come permesso dal successivo comma 106, non avrebbe dovuto inserire la proroga alla c.d. stabilizzazione.

Importante notare che la circolare n. 5 del 2008 cit. legge l'equivoco articolato di legge nel senso che i collaboratori coordinati e continuativi non possono fare un doppio salto, dalla co.co.co. all'assunzione a tempo indeterminato. Possono partecipare ai concorsi con riserva in loro favore per posti a tempo determinato e poi eventualmente partecipare ai concorsi per posti a tempo indeterminato con riserva per i lavoratori a tempo determinato ai sensi del comma 106 cit.

Alle norme generali richiamate, per il Mibac si aggiungono i commi 107-110 del medesimo art. 3 della legge. In base a tali disposizioni "al fine di incrementare la fruizione degli istituti e luoghi di cultura anche attraverso l'estensione degli orari di apertura" ed "al fine di rafforzare le strutture tecnico-amministrative preposte alla tutela del paesaggio e dei beni architettonici, archeologici, storico-artistici, archivistici e librari", il ministero è autorizzato a bandire concorsi e procedere all'assunzione straordinaria "in deroga alle vigenti disposizioni limitative delle assunzioni" di, rispettivamente, "400 assistenti alla vigilanza, sicurezza, accoglienza, comunicazione e servizi al pubblico, calcografi, di posizione economica B3" e "100 unità di personale di posizione economica C1, scelte tra architetti, archeologi, storici dell'arte, archivisti, bibliotecari ed amministrativi".

La legge stessa stabilisce che "la definizione della pianta organica del ministero per i Beni e le Attività culturali, ai sensi dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, tiene conto delle assunzioni di cui ai commi 107 e 108 nei limiti della dotazione organica risultante dalla riorganizzazione operata ai sensi del medesimo comma 404 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006". Nonostante l'equivocità della formulazione, pare capirsi che la dotazione organica approvata lo scorso anno non possa essere modificata. Si può immaginare che i conti siano già stati fatti dal legislatore, nel senso che le persone in servizio in quelle due specifiche posizioni economiche siano in numero tale da lasciare spazio alle nuove assunzioni così autorizzate.

Tali assunzioni permetteranno peraltro di abbassare la quota del personale ministeriale addetto alle funzioni di supporto. Si può dubitare, però, che il legislatore della finanziaria n. 296/2006 mirasse a questo obiettivo

tramite un aumento del denominatore (piuttosto che una riduzione del numeratore).

7. La riassegnazione degli incarichi dirigenziali

I redattori del nuovo regolamento d'organizzazione del Mibac hanno invece accolto l'invito, proveniente dal Consiglio di Stato e condiviso dalla competente commissione del Senato [19], relativo alla quantificazione degli uffici dirigenziali di livello non generale previsti. L'organo consultivo si era infatti espresso nel senso che le norme della legge finanziaria n. 296 del 2006, nell'imporre come detto la "riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo alla riduzione in misura non inferiore al 10 per cento di quelli di livello dirigenziale generale ed al 5 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale", avessero un contenuto precettivo innovativo rispetto al d.lg. 300/1999. La novità consiste nell'obbligo di precisare, nel regolamento di riorganizzazione stesso e non solo nei decreti attuativi, il numero dei dirigenti non generali facenti capo a ciascun ufficio di primo livello [20]. Sicché in coda a ciascuno degli articoli disciplinanti le singole direzioni generali è stato inserito un comma apposito. Resta fermo che, come previsto anche dall'art. 4 comma 4 del d.lg. 300/1999, all'individuazione degli singoli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti si provvede "con decreto ministeriale di natura non regolamentare" [21].

A taluni la riorganizzazione del ministero operata è apparsa non più che un "banale rimescolamento di competenze" [22]. In effetti può venire il dubbio che l'occasione che a seguito di queste riorganizzazioni di volta in volta si crea per redistribuire le responsabilità al personale, soprattutto dirigenziale, sia non solo una conseguenza ma in qualche misura anche una finalità, non sempre secondaria rispetto agli agognati aumenti di efficienza della macchina amministrativa.

Di un qualche significato è il fatto che nello stesso d.p.r. 233/2007 sia inserita nell'art. 21 comma 3 una norma (presente soltanto nel regolamento di riorganizzazione del Miur, oltre che in questo in esame) secondo cui "La riorganizzazione disposta ai sensi del presente regolamento dà luogo all'applicazione di quanto previsto dall'articolo 20, comma 6, del Ccnl per il personale dirigente". La norma si riferisce al [Ccnl area I Dirigenza del quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, stipulato il 21 aprile 2006](#), il cui comma richiamato permette infatti la revoca anticipata degli incarichi dirigenziali "per motivate ragioni organizzative e gestionali".

Fin da prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del nuovo regolamento di riorganizzazione, con circolare 274 del 14 novembre 2007 il ministero aveva preannunciato l'attivazione delle procedure di rassegna di "tutti gli incarichi dirigenziali", dandosi nell'occasione avvio alle procedure d'informazione sulle posizioni di prima fascia contestualmente pubblicate. Ciò in attuazione dell'art. 4 del d.m. 16 maggio 2007, pubblicato con circolare n. 151 del 2007, che definisce i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 20 del Ccnl medesimo.

L'art. 62 del Ccnl, comunque, dispone che, in mancanza di una espressa valutazione negativa, le amministrazioni devono conferire al dirigente un altro incarico di valore economico inferiore per non più del 10 per cento rispetto al precedente, salve le disposizioni di miglior favore a livello di singolo ministero (in base all'art. 4 comma 1 lett. d) del Ccnl stesso, sono oggetto di contrattazione integrativa a livello di ministero le "implicazioni derivanti dagli effetti delle innovazioni organizzative, tecnologiche e dei processi di esternalizzazione, disattivazione o riqualificazione e riconversione dei servizi sulla qualità del lavoro, sulla professionalità e mobilità dei dirigenti").

Ci si può domandare se la citata disposizione del regolamento di riorganizzazione che azzerava tutti gli incarichi dirigenziali sia conforme alla richiamata norma del contratto collettivo, la quale per la revoca richiede motivate ragioni organizzative e gestionali. Un'interpretazione estensiva del contratto collettivo, secondo la quale sarebbe sufficiente una motivazione generale contenuta nell'atto ministeriale che revoca anzitempo la universalità degli incarichi del ministero, rischia infatti di porsi in contrasto con la nota giurisprudenza costituzionale recente che ritiene illegittimi i meccanismi di *spoils system* generalizzati, soprattutto qualora operanti una tantum [23].

Da ultimo la sentenza n. 103 del 2007 ha dichiarato "costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 nella parte in cui dispone che gli incarichi dirigenziali di livello generale "cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione". Come si afferma nella motivazione, la norma, prevedendo un meccanismo di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale "si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost.". Il processo di c.d. privatizzazione del pubblico impiego ha "disegnato un nuovo modulo d'azione, che misura il rispetto del canone dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico". Pertanto, "la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti può essere conseguenza soltanto di un'accertata responsabilità, all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato".

Analogamente ha stabilito Corte cost. n. 104 del 2007 in riferimento a talune leggi regionali del Lazio [24] e della Sicilia [25]. Né si tratta di indicazioni che la giurisprudenza sembra intenzionata a lasciare cadere, tanto

che sono state già proposte ulteriori questioni di legittimità costituzionale in senso analogo [26].

Se è necessaria una valutazione dell'operato del dirigente, cioè una procedimentalizzazione in contraddittorio, tanto più qualora la volontà datoriale intenda porre in essere l'eccezionale atto di revoca anticipata dell'incarico dirigenziale, si può porre in dubbio la legittimità dell'art. 21 comma 3 del nuovo regolamento del Mibac. Si può cioè dubitare che, pur in occasione di una riorganizzazione ministeriale, sia legittimo azzerare indiscriminatamente tutti gli incarichi, senza distinzione tra quelli relativi ad uffici o funzioni eliminati o modificati e quelli relativi a posizioni che restano intatte oppure cambiano soltanto denominazione. Delle due l'una: o la norma del contratto collettivo richiamata dall'art. 21 comma 3 del regolamento di riorganizzazione non offre copertura a questo genere di operazioni, oppure rischia di essere illegittima essa stessa.

Più elastica appare in proposito la direttiva n. 10 del 19 dicembre 2007 del Dipartimento della funzione pubblica, specificamente in tema di *Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali* [27]. Seppure insista sul "principio del giusto procedimento, con particolare riguardo alla revoca anticipata dall'incarico", lascia intendere che, nel caso di riorganizzazioni di apparati amministrativi sia possibile dar corso alla revoca anche della "preposizione ad uffici e servizi che non siano stati oggetto di riorganizzazione sostanziale, ovvero per i quali le competenze non siano mutate in modo tale da far venire meno l'oggetto dell'incarico" [28]. Tale posizione appare criticabile, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

Non può escludersi, dunque, che la descritta riorganizzazione del Mibac diventi l'occasione per ulteriori pronunciamenti giudiziari in materia di revoca degli incarichi dirigenziali. Tutto ciò in attesa della prossima riorganizzazione, forse nemmeno troppo lontana, dato il recente mutamento della maggioranza parlamentare.

Note

[1] Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 luglio 2007, n. 152.

[2] Sulla nuova disciplina della mobilità contenuta nell'art. 36 del d.lg. 165/2001 si rinvia alla circolare esplicativa, appena diffusa, n. 4 del 18 aprile 2008 del [Dipartimento della funzione pubblica](#) "Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - Linee guida ed indirizzi in materia di mobilità".

[3] In proposito v. la parte monografica di [Aedon 1/2005](#), con scritti di M. Cammelli, *Ministero pesante e Codice debole*; G. Pastori, *Le funzioni*; G. D'Auria *L'organizzazione centrale*; G. Sciallo, *L'organizzazione periferica*; C. Barbati, *I rapporti con le autonomie territoriali*; S. Foà, *I raccordi fra ministero e privati*; F. Merusi, *Qualche osservazione finale sulla recente riorganizzazione del Mibac*.

[4] Sul punto v. [G. Sciallo, Il 'Lego' istituzionale: il caso del Mibac](#), in *Aedon* 3/2006, anche per un quadro delle innovazioni normative recenti sulla organizzazione del Mibac.

[5] In proposito v. [G. Sciallo, Consiglio superiore e Comitati tecnico-scientifici: un riordino politically incorrect?](#), in *Aedon* 1/2007.

[6] In proposito v. Sciallo, *Il 'Lego' istituzionale* cit.

[7] Non sono ancora stati emanati i regolamenti di riorganizzazione dei seguenti ministeri: Interno, Giustizia, Lavoro e previdenza sociale, Solidarietà sociale, Difesa, Ambiente, Salute, Comunicazioni. Data la recente caduta del Governo, difficilmente saranno approvati a breve.

[8] Vedasi il parere allegato allo [schema di decreto](#) che fu trasmesso al Parlamento per i prescritti pareri delle Commissioni.

[9] Il parere della sezione consultiva per gli atti normativi Consiglio di stato sullo schema di regolamento del Mibac è il n. 2707 del 27 agosto 2007, in [www.giustizia-amministrativa.it](#). Un primo parere interlocutorio era stato espresso nell'adunanza del 9 luglio 2007, che aveva sospeso il procedimento in attesa di ricevere la posizione della Presidenza del Consiglio e del ministro per la Funzione pubblica sul se la legge finanziaria imponesse l'indicazione numerica delle posizioni dirigenziali di seconda fascia per ciascuna direzione generale, come poi è stato confermato.

I pareri sugli schemi di regolamento degli altri ministeri citati sono il n. 2147 per il ministero dello Sviluppo economico; il n. 2146 per il ministero del Commercio internazionale; il n. 2149 per il ministero dell'Università e della Ricerca; il n. 2681 per il ministero delle Infrastrutture; il n. 3153 per il ministero dei Trasporti; il n. 3155 per il ministero degli Esteri; il n. 3148 per il ministero della Pubblica Istruzione; il n. 3149 per il ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali; il n. 2686 per il ministero dell'Economia e Finanze, come detto anch'essi del 27 agosto 2007.

[10] Sull'evitare duplicazioni ed ottenere accorpamenti nell'ambito delle riorganizzazioni ministeriali ai sensi della legge finanziaria per il 2007, il Consiglio di stato è stato rigoroso. Ad esempio, il parere sullo schema di regolamento del ministero del commercio internazionale, approvato lo stesso giorno, insiste assai sull'opportunità di ridurre a tre il numero delle direzioni generali; il parere sullo schema relativo al Mef segnalava la sovrapposizione parziale in materia di reclutamento, nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, tra Direzione centrale per le politiche del personale e Direzione centrale per i servizi al personale (sovrapposizione però rimasta, nell'art. 17 del regolamento poi emanato).

[11] Cfr. il rilievo b) annesso al *Parere* riportato nel *Resoconto* della [seduta del 10 ottobre 2007 della VII Commissione permanente \(Cultura, scienza e istruzione\) della Camera](#), pp. 126-127.

[12] Nel solo caso del ministero dell'Università e della Ricerca, il parere del Consiglio di stato ha accettato che non si sia dato corso ad una riduzione dei dirigenti di prima fascia (che in base alla percentuale prescritta dall'art. 1, comma 404, lett. a) della citata legge finanziaria per il 2007 sarebbe stata inferiore ad una unità), compensando però con una maggiore riduzione dei dirigenti di seconda fascia (5 invece di 3).

[13] Compresi i dirigenti di prima e seconda fascia, i numeri delle rispettive dotazioni organiche complessive sono i seguenti: 4.572 per il personale non diplomatico degli Affari esteri; 2.143 per lo Sviluppo economico; 611 per l'Università e Ricerca; 10.842 per la Pubblica istruzione; 507 per il Commercio internazionale; 2.207 per i due ruoli delle Politiche agricole alimentari e forestali; 7.296 per i Trasporti; 4.344 per le Infrastrutture. Come detto, per l'Economia e Finanze non è stata ancora stabilita la nuova dotazione organica complessiva; come noto si tratta comunque di un ministero corposo (secondo la nuova rideterminazione, i soli dirigenti sono 61 di prima fascia e 945 di seconda fascia, esclusi i Monopoli di stato).

[14] Cfr. il *Piano operativo* del Mibac per la riduzione, come previsto dalla finanziaria, del personale addetto a funzioni strumentali, allegato allo [schema di decreto](#) che fu trasmesso al Parlamento per i prescritti pareri.

[15] Cfr. il *Piano operativo* cit.

[16] Quale orientamento generale del Dipartimento della funzione pubblica, si rinvia alla [direttiva n. 7 del 30 aprile 2007](#). Per un quadro cfr. Pantano, *La c.d. "stabilizzazione" dei lavoratori non a termine nella finanziaria 2007 ed il "buon andamento" della pubblica amministrazione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, 635 ss.

[17] Vedasi la osservazione n. 6 annessa al parere favorevole allo [schema di decreto della Commissione \(VII\) Istruzione pubblica beni culturali del Senato espresso nella seduta antimeridiana \(n. 122\) del 4 ottobre 2007](#), ove "si sollecita una tempestiva soluzione al problema del precariato nell'ambito della definizione di una nuova pianta organica, tenendo conto anche dell'esigenza di assicurare il ricambio generazionale e la valorizzazione dei percorsi di formazione universitaria in materia di beni culturali".

[18] Parere n. 20 del 6 marzo 2008 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica, in risposta ad un quesito formulato dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro.

[19] Cfr. la osservazione n. 5 annessa al parere allo schema di decreto della competente Commissione (VII) del Senato cit.

[20] Il Consiglio di stato commenta affermando che "Non vi è dubbio che da tutto ciò derivi un notevole irrigidimento dell'assetto organizzativo delle amministrazioni, ma si tratta evidentemente di un effetto voluto dalla legge finanziaria per garantire le previste economie; valuterà il Governo se, una volta raggiunto l'obiettivo, sussistano o meno le condizioni per reintrodurre una maggiore elasticità della disciplina". La considerazione è contenuta anche nei pareri relativi agli schemi di riorganizzazione degli altri ministeri citati.

[21] Per un quadro organico della disciplina degli incarichi dirigenziali alle dipendenze dello Stato, ed in generale della dirigenza pubblica, cfr. A. Boscati, S. Mainardi, V. Talamo, *Dirigenza area I*, in F. Carinci e S. Mainardi (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, in partic. 149 ss., nonché il lavoro monografico di A. Boscati, *Il dirigente dello Stato: contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2006.

[22] [A. Ferretti, La riforma del Mibac: l'ennesimo tentativo di riorganizzazione di un ministero](#), in www.altalex.com.

[23] In proposito v. P. Cerbo, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, 457 ss., e G. Nicosia, *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il "caso speciale" è davvero speciale?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, 497 ss.

[24] Secondo la massima ufficiale della sentenza "E' costituzionalmente illegittimo il combinato disposto dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 7 febbraio 2005, n. 9 e dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1, nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle ASL viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico. La decadenza automatica è collegata ad un evento - il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale - che è indipendente dalla relazione tra organo politico e direttori generali di ASL e comporta che il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto d'ufficio e di lavoro con la Regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali: ciò viola l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, che esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie e, in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti e rispetti il principio del giusto procedimento, poiché il perseguimento dell'interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica deve avvenire indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici".

[25] La massima ufficiale stabilisce che "E' costituzionalmente illegittimo l'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 nella parte in cui prevede che gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 - ossia diversi da quelli di dirigente generale - già conferiti con contratto possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto. Infatti, posto che non si applicano alle Regioni i principi della legge statale n. 145 del 2002 relativa al regime dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato, deve ritenersi che, mentre il potere della Giunta

regionale di conferire incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae* mira ad assicurare quel continuum fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione degli incarichi loro conferiti dalla precedente Giunta, non altrettanto è a dirsi per gli incarichi dirigenziali di livello "non generale", non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali. Inoltre, l'avvicendamento dei titolari degli incarichi dirigenziali non di vertice è fatto dipendere, nella specie, dalla discrezionale volontà del direttore generale, nominato dal nuovo Governo regionale, senza che sia previsto alcun obbligo di valutazione e di motivazione, in violazione del principio del giusto procedimento".

[26] Cfr. Tar Lazio, Roma, sez. III-bis, ordinanza 1 ottobre 2007, n. 1143, e Cons. Stato, sez. V, ordinanza 16 ottobre 2007, n. 5388, entrambe in corso di pubblicazione in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, fasc. 1, con nota di Bolognino, *Nuove ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale: alcune riflessioni sulle "estensioni" legislative dello spoils system e sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale*.

[27] Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 25 febbraio 2008 e disponibile in www.funzionepubblica.it.

[28] Della revoca degli incarichi si occupa in particolare il punto 6 della direttiva: "La revoca degli incarichi dirigenziali. Nell'adozione dell'atto di revoca (o della relativa proposta nel caso di revoca attinente a funzioni per uffici dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato) si dovrà assicurare il principio del giusto procedimento sia nelle ipotesi di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sia nei casi in cui la revoca venga disposta per motivate ragioni organizzative o gestionali, che l'amministrazione dovrà comunque esplicitare. A tal fine le relative determinazioni dovranno essere precedute da una comunicazione al dirigente interessato entro margini di tempo adeguati a consentire al medesimo di interloquire effettivamente con l'amministrazione. Tale comunicazione sarà poi funzionale alla verifica, anche da parte dell'interessato, di altre posizioni che siano confacenti alla propria professionalità nell'ambito della stessa o di altra amministrazione. Nelle ipotesi di riorganizzazione, considerata la complessità della fase di adozione del relativo provvedimento che comprende la partecipazione sindacale, il momento più opportuno per la comunicazione all'interessato, che potrà riferirsi sia alla volontà di attribuire un nuovo incarico sul settore riorganizzato sia a quella di conferire un incarico su un settore diverso, può considerarsi quello successivo all'obbligatoria informativa preventiva, prima dell'eventuale concertazione o consultazione alle organizzazioni sindacali. E' necessario comunque che, nel caso di incarichi di preposizione ad uffici e servizi che non siano stati oggetto di riorganizzazione sostanziale, ovvero per i quali le competenze non siano mutate in modo tale da far venire meno l'oggetto dell'incarico, si provveda a risolvere il contratto individuale ed a revocare il precedente incarico. In tutti gli altri casi, e' comunque necessaria la emanazione di un provvedimento di revoca. Le amministrazioni interessate dalla riorganizzazione verificheranno e valuteranno l'entità delle modifiche subite da ogni struttura amministrativa ed il loro impatto sull'oggetto degli incarichi precedentemente conferiti e di tali valutazioni riferiranno esplicitamente ed esaurientemente nelle nuove proposte d'incarico".