

**IL CCNL DEL PERSONALE DIRIGENTE DELL'AREA 1  
E LA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI DEI  
DIRIGENTI**

Dr.ssa Maria De Lucia<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tecnologo Istat - Direzione centrale del personale e servizi generali

# **INDICE**

## **Premessa**

### **Paragrafo 1 Ambito di applicazione del CCNL per il personale dirigente dell'Area 1**

### **Paragrafo 2 La valutazione dell'attività dei dirigenti**

2.1 La disciplina contenuta nel D.Lgs n. 286/99

2.2 La disciplina contenuta nel CCNL per il personale dirigente dell'Area 1 e negli atti interni dell'Istat

2.3 Effetti della valutazione negativa: la revoca dell'incarico

a) La disciplina generale

b) La disciplina contrattuale

### **Paragrafo 3 Ferie**

### **Paragrafo 4 Assenze per malattia**

### **Paragrafo 5 Orario di lavoro**

## **Premessa**

Il presente lavoro, originato da un'esigenza di approfondimento della materia da parte della Direzione centrale del personale e servizi generali, consiste in un approfondimento sulla qualificazione giuridica della dirigenza presente in Istat, nell'ambito della dirigenza pubblica, e sulla conseguente disciplina ad essa applicabile, in relazione a determinati istituti di interesse della Direzione medesima.

Il lavoro è così strutturato: nella prima parte, che ha carattere generale, viene esaminata la possibilità di equiparazione e, conseguentemente, di inclusione della dirigenza dell'Istituto all'interno del personale dirigente dell'Area 1, ai fini dell'applicazione ad essa del CCNL del personale dirigente appartenente alla suddetta Area 1, relativo al quadriennio 1998 - 2001.

Quindi, nella seconda parte è stata presa in esame la disciplina relativa alla valutazione ed alla revoca dei dirigenti, con particolare attenzione al sistema sanzionatorio, contenuta nelle disposizioni legislative e contrattuali.

Infine, nella terza parte sono stati messi a confronto gli istituti in materia di ferie, di assenze dal servizio per malattia e di orario di lavoro disciplinati dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1 e dal CCNL del comparto della ricerca, riguardanti i tecnologi ed i ricercatori, evidenziandone unicamente le differenze esistenti.

A tal proposito, si precisa che per tale raffronto è stato preso in esame l'ipotesi di accordo del CCNL del comparto della ricerca, relativo al quadriennio 1998 - 2001, in quanto di prossima sottoscrizione.

## **Paragrafo 1**

### **Ambito di applicazione del CCNL per il personale dirigente dell'Area 1**

Il CCNL per il personale dirigente dell'Area 1, sottoscritto in data 5 aprile 2001, disciplina il rapporto di lavoro della dirigenza pubblica appartenente, ai sensi dell'art. 2 del contratto collettivo nazionale quadro del 24 novembre 1998, ai seguenti comparti: ministeri, enti pubblici non economici, aziende e amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, università.

Invero, detto CCNL fa riferimento unicamente alla dirigenza amministrativa, da cui sarebbe esclusa la dirigenza dell'Istat, la quale, come è noto, a seguito della transizione dell'Istituto nel comparto della ricerca, nella definizione dell'inquadramento del personale, è stata collocata interamente nel profilo professionale di tecnologo o di ricercatore, salvo qualche rarissima eccezione.

Di conseguenza, nell'Istat la gestione dell'attività amministrativa, a livello dirigenziale, in mancanza di dirigenti amministrativi di ruolo e sulla base degli atti interni di organizzazione, è ripartita tra dirigenti tecnologi e dirigenti di ricerca, ai quali sono attribuiti incarichi amministrativi, per cui, sebbene non siano menzionati all'interno del CCNL per i dirigenti dell'Area 1, sono equiparati ai dirigenti amministrativi (*cf.* AOG1 e AOG2).

Tuttavia, tale interpretazione non è pacifica e merita una spiegazione, in quanto, come sostenuto anche dall'organizzazione sindacale CISAL nelle dichiarazioni a verbale, riportate nel contratto collettivo nazionale quadro del 24 novembre 1998, i ricercatori ed i tecnologi del comparto ricerca costituiscono una tipologia distinta dalla

dirigenza amministrativa, denominata "specifiche tipologie professionali", ai sensi dell'art. 11, comma 4 della legge n. 59/97.

In particolare, la CISAL ha sostenuto nella dichiarazione a verbale che l'art. 15 punto 2 del D.Lgs n. 29/1993 (oggi sostituito dal D.Lgs n. 165/01) estromette espressamente dalle attribuzioni della dirigenza amministrativa la gestione della ricerca.

Invero, un chiarimento in calce allo stesso contratto collettivo nazionale quadro del 24 novembre 1998 precisa che le "specifiche tipologie professionali" della ricerca sono equiparate alla dirigenza amministrativa, ai sensi della legge delega (legge n. 59/97).

Infatti, a ben guardare, l'art. 15, citato, fa riferimento unicamente alla gestione della ricerca e non anche alla gestione dell'attività amministrativa, che, all'interno dell'Istituto, come detto innanzi, in virtù degli atti interni di organizzazione, è attribuita ai tecnologi ed ai ricercatori.

Più precisamente, non vi è perfetta corrispondenza fra il *nomen iuris* con il quale è denominata la dirigenza dell'Istituto e l'attività di fatto da essa svolta, in quanto nella figura dei tecnologi e dei ricercatori vengono individuate due tipi di competenze: una attinente alla gestione di attività tecniche o di ricerca e l'altra attinente alla gestione amministrativa, che è complementare alla prima.

Non esiste, in altri termini, una separazione fra compiti e funzioni amministrative e compiti e funzioni tecniche o di ricerca, ma nella stessa figura del tecnologo o del ricercatore vengono ricomprese entrambe le funzioni.

In tal modo, viene garantita alla dirigenza dell'Istat un'ampia autonomia di gestione dell'attività istituzionale per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati programmati.

Pertanto, sulla base del suddetto chiarimento e degli atti interni di organizzazione generale, l'orientamento dell'Istituto è stato nel senso

di estendere il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 sottoscritto in data 5 aprile 2001 ai dirigenti tecnologi ed ai dirigenti di ricerca dell'Istituto a tempo indeterminato e a tempo determinato, i quali hanno sottoscritto contratti individuali, con cui sono stati conferiti anche incarichi dirigenziali amministrativi; qualche riserva è doveroso avere con riguardo ai dirigenti di ricerca, nella misura in cui dal contratto individuale non risultano essere stati conferiti ad essi compiti amministrativi.

Infatti, l'art. 1 del contratto collettivo in esame dispone che lo stesso contratto si applica a tutto il personale dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, al quale sono conferiti incarichi dirigenziali amministrativi, mediante la stipulazione di un contratto individuale, appartenente all'Area 1, quale risultante dalla definizione delle aree autonome della dirigenza, di cui al contratto collettivo nazionale quadro, sottoscritto in data 24 novembre 1998.

Invero, il riferimento agli incarichi dirigenziali non è espresso, ma si evince da un esame sistematico del contratto collettivo in argomento.

Infatti, l'art. 13 del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 dispone che tutti i dirigenti hanno diritto ad un incarico, conferito a tempo determinato in base a criteri generali, che sono sia oggettivi (natura e caratteristiche degli obiettivi da realizzare e rotazione degli incarichi), sia soggettivi (attitudini e capacità professionali e risultati conseguiti anche rispetto ai programmi ed agli obiettivi).

La suddetta norma precisa che la definizione dell'incarico avviene con atto bilaterale di natura privatistica, a seguito dell'adozione delle direttive da parte dell'organo di vertice, attinenti alla organizzazione della pubblica amministrazione.

In base a questa disposizione, quindi, sembrerebbe che la definizione dell'incarico non forma oggetto di trattativa, in quanto, se

così fosse, la norma avrebbe dovuto contenere l'espressione "contratto" e non "atto bilaterale"; questo ultimo, viceversa, sarebbe qualificabile come atto con contenuti obbligatori e vincolanti per il dirigente.

In particolare, tale atto bilaterale deve precisare la natura, l'oggetto, i programmi da realizzare, le risorse umane e finanziarie da assegnare, oggetto di preventiva valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione medesima, e che si pongono come elementi indefettibili di ogni contratto individuale dei dirigenti.

L'atto bilaterale di cui parla la norma potrebbe essere configurato come proposta irrevocabile da parte dell'Amministrazione, quale definizione delle condizioni generali del contratto, con l'opzione per il dirigente di accettarla, compatibilmente con l'attività che lo stesso andrà a svolgere e con le esigenze dell'Amministrazione (*cf.* art. 1331 c.c.).

Il conferimento dell'incarico viene formalizzato a seguito dell'accettazione della proposta, mediante la sottoscrizione del contratto individuale per espressa disposizione dell'art. 13 in esame, sebbene la stessa norma altrove utilizzi l'espressione "affidamento", che escluderebbe, in via di principio, la configurabilità di un contratto.

Più precisamente, i commi 5 e 6 del suddetto art. 13 dispongono che gli incarichi sono conferiti mediante contratto individuale da parte dell'organo politico o dei dirigenti generali, a seconda che si tratti di incarico di direzione di uffici dirigenziali di livello generale o meno (*cf.* anche art. 19, commi 4 e 5 D.Lgs n. 165/01).

L'art. 1, comma 2, del CCNL per i dirigenti dell'Area 1, dispone che i rapporti di lavoro dei dirigenti sono disciplinati dai contratti individuali, dalle disposizioni di legge e dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1 medesimo.

La norma, quindi, introduce una graduazione fra le fonti che regolamentano il rapporto di lavoro dei dirigenti, configurando come fonte primaria il contratto individuale e come fonti secondarie nell'ordine la legge ed il CCNL per i dirigenti dell'Area 1.

Di conseguenza, appare chiaramente che l'intento delle parti contrattuali sia stato nel senso di predisporre una disciplina omogenea di tutta la dirigenza appartenente all'Area 1, senza distinzione fra dirigenza con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e dirigenza con rapporto di lavoro a tempo determinato, in quanto gli incarichi dirigenziali vengono conferiti sempre a tempo determinato della durata minima di due anni, fino ad un massimo di sette anni.

La stipulazione del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 ha posto il problema della compatibilità della disciplina in esso contenuta con quella contenuta nel CCNL del comparto della ricerca.

Al riguardo, si rileva che nel CCNL per i dirigenti dell'Area 1 non vi sono norme che richiamano il CCNL di comparto, ad eccezione dell'art. 36, che detta la disciplina per la fase transitoria, secondo la quale restano fermi i trattamenti economici e normativi in vigore previsti dal CCNL di comparto, solo se non siano stati modificati dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1, ovvero se siano di maggiore favore per tali dirigenti.

Come si può notare, la contrattazione collettiva di comparto è riferita ad ipotesi assolutamente residuali ed in via di esaurimento, per certi versi, in quanto destinate ad essere assorbite dalla disciplina del CCNL per i dirigenti dell'Area 1.

Infatti, a regime, ai sensi dell'art. 36, verranno definite apposite sezioni riferite al personale dirigente appartenente all'Area 1, con possibilità di procedere ad ulteriori forme di contrattazione di maggiore dettaglio a livello di singoli enti pubblici.



In altri termini, la fonte di regolamentazione del rapporto di lavoro del personale dirigente delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe essere costituito unicamente dalla contrattazione collettiva per area di appartenenza e non più per comparto di appartenenza.

Da questa particolare disciplina sarebbero, invero, esclusi i dirigenti ai quali non siano anche conferiti incarichi dirigenziali, restando la disciplina *de quo* un vantaggio per coloro che si trovino in determinate situazioni.

Tale previsione contrattuale dovrebbe garantire maggiore mobilità dei dirigenti fra enti appartenenti alla medesima Area 1, come previsto dall'art. 23, comma 2, CCNL per i dirigenti dell'Area 1, anche al fine di consentire l'acquisizione e lo sviluppo di esperienze professionali.

Strettamente connessa a questa norma è l'art. 15, comma 2, dello stesso CCNL, secondo cui la formazione e l'aggiornamento professionale sono assunti come metodo permanente, quale elemento caratterizzante l'identità professionale del dirigente, al fine di assicurare il costante adeguamento delle competenze manageriali allo sviluppo del contesto culturale, tecnologico ed organizzativo di riferimento e a favorire il consolidarsi di una cultura di gestione orientata al risultato ed alla innovazione.

Pertanto, si potrebbe ritenere che scopo precipuo della normativa contrattuale consisterebbe nell'uniformare il trattamento economico e normativo all'interno della dirigenza pubblica.

Verrebbe, in tal modo, garantita una disciplina omogenea della dirigenza a livello di contrattazione collettiva nazionale; la contrattazione integrativa e decentrata a livello di singola Amministrazione, viceversa, dovrebbe essere conforme alla disciplina contenuta nella contrattazione collettiva nazionale dell'area di appartenenza, senza possibilità di modificare autonomamente la

disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti, in quanto detta contrattazione integrativa e decentrata si svolge sulle materie e con le modalità indicate dallo stesso CCNL per i dirigenti dell'Area 1 (*cf.* artt. 3 e 4 del CCNL per i dirigenti dell'Area 1).

In altri termini, dalla lettura dell'art. 3, comma 3, si evince che alle singole amministrazioni pubbliche non solo non è consentito di individuare autonomamente le materie in relazione alle quali si svolgerà la contrattazione collettiva integrativa e decentrata, ma non è neanche consentito di individuare le modalità con cui tale contrattazione verrebbe attuata.

Inoltre, l'art. 4, comma 3, dispone che i contratti collettivi integrativi non possono essere in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportare oneri finanziari in bilancio non previsti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, in quanto le eventuali clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.

Dalle norme in esame risulta che la contrattazione integrativa e decentrata ha ad oggetto principalmente aspetti retributivi ed organizzativi, in quanto la parte normativa del rapporto di lavoro, pur potendo formare oggetto di contrattazione integrativa, resta disciplinata in via prioritaria dallo stesso contratto collettivo per i dirigenti dell'Area 1.

Questa peculiare previsione normativa, secondo la quale in relazione alle materie fondamentali vi è una disciplina omogenea per i dirigenti appartenenti non solo ad amministrazioni differenti, ma anche a comparti differenti, avallerebbe l'opinione innanzi sostenuta, secondo cui il raggruppamento della dirigenza per area è espressione dell'intento di favorire la mobilità dei dirigenti medesimi da un'Amministrazione ad un'altra (ovvero da un comparto ad un altro),

pur sempre all'interno dell'Area 1, nell'ottica della realizzazione del ruolo unico della dirigenza, di cui all'art. 23 del D.Lgs n. 165/01.

Al riguardo, seppure in via incidentale, è bene precisare che se, da una parte, la dirigenza dell'Istat è stata estromessa dal ruolo unico della dirigenza, in quanto, ai sensi del citato art. 23, vi appartengono soltanto i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; dall'altra parte, il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 contempla nel campo di applicazione della normativa ivi contenuta, oltre alle amministrazioni dello Stato, anche il comparto della ricerca.

L'intento di voler favorire la mobilità fra i dirigenti solo all'interno dell'Area 1 si rinviene sin dalla rubrica dell'art. 2 del contratto collettivo nazionale quadro del 24 novembre 1998, di cui sopra, che recita "Determinazione delle autonome aree di contrattazione collettiva".

Il termine autonome sembrerebbe significare, da una parte, che alla dirigenza appartenente a ciascuna area, così come determinata dal contratto collettivo nazionale quadro di cui innanzi, viene garantito un trattamento normativo-economico uniforme (salvo diversa disciplina contenuta nella contrattazione collettiva integrativa e decentrata); dall'altra che, essendo autonome aree di contrattazione collettiva, non c'è possibilità di scambio diretto fra dirigenti appartenenti ad aree diverse.

Di conseguenza, l'evoluzione della contrattazione collettiva, in relazione ai processi di riforma delle pubbliche amministrazioni, è nella direzione di istituire una contrattazione al di sopra del comparto, di tipo trasversale, che accorpa la dirigenza amministrativa per identità di struttura del comparto di appartenenza.

Infatti, ai sensi del contratto collettivo nazionale quadro del 24 novembre 1998, nell'Area 1 sono state aggregate le amministrazioni pubbliche a carattere nazionale; nell'Area 2 sono state aggregate le amministrazioni pubbliche a carattere regionale e locale; nell'Area 3 e

4 sono state aggregate separatamente la dirigenza amministrativa e medica appartenenti, in ragione della peculiare attività svolta da tali categorie, non solo allo stesso comparto della Sanità, ma anche alla stessa Amministrazione.

Tuttavia, alcuni sindacati hanno evidenziato che la determinazione dell'Area 1 ha tenuto conto unicamente del carattere nazionale delle Amministrazioni pubbliche in essa aggregate, trascurando la mancanza di omogeneità di ciascuna amministrazione pubblica nell'organizzazione del personale.

Tale contratto collettivo nazionale quadro, in ogni caso, precisa all'art. 4 che la definizione delle aree ha natura sperimentale; di tale elemento deve tenersi conto in relazione al CCNL per i dirigenti dell'Area 1 in esame.

Il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 disciplina la parte normativa, relativa al periodo dal 1 gennaio 1998 al 31 dicembre 2001, e la parte economica, relativa al periodo dal 1 gennaio 1998 al 31 dicembre 1999, del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici, appartenenti all'Area 1, con la precisazione, contenuta nell'art. 1, comma 5, che gli effetti giuridici decorrono dalla data della stipulazione del CCNL medesimo, salvo che diverse decorrenze siano previste dalle singole norme al suo interno.

Inoltre, il successivo comma 6, fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di dare attuazione agli istituti di carattere economico e normativo con carattere vincolante ed automatico, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del suddetto CCNL per i dirigenti dell'Area 1.

## **Paragrafo 2**

### **La valutazione dell'attività dei dirigenti**

Il presente paragrafo è diviso in tre parti: nelle prime due parti viene esaminata la disciplina relativa alla valutazione dei dirigenti contenuta nella legge e nella contrattazione collettiva, ognuna delle quali si riferisce ad aspetti diversi della materia; nella terza parte, viene esaminata la disciplina relativa alla responsabilità dirigenziale.

Le disposizioni normative riferite alla valutazione dei dirigenti sono contenute nel D.Lgs n. 286/99, nel CCNL per i dirigenti dell'Area 1, nel regolamento di organizzazione dell'Istituto e negli atti interni denominati atti organizzativi generali, nonché nel D.Lgs n. 165/01; non vi sono norme su questa materia né nell'ambito del CCNL del comparto della ricerca, relativo al quadriennio 1994/97, ancora vigente, nella parte relativa ai ricercatori ed ai tecnologi, né nell'ipotesi di accordo del CCNL del comparto della ricerca, relativo al quadriennio 1998/01, in quanto la dirigenza viene estromessa dal campo di applicazione dell'ipotesi di accordo del CCNL di comparto medesimo.

In particolare, il D.Lgs n. 286/99 enuncia i principi generali, obbligatori solo per le amministrazioni dello Stato e derogabili da parte delle altre amministrazioni pubbliche, in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa.

Il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 detta le norme di procedura ed i criteri cui le amministrazioni pubbliche devono uniformarsi per svolgere la valutazione dei dirigenti, lasciando all'autonoma determinazione delle stesse amministrazioni, in base ai propri ordinamenti, la definizione della valutazione.

Il regolamento di organizzazione dell'Istituto e gli atti organizzativi generali dispongono norme operative sulla valutazione dei dirigenti.

La disposizioni normative relative alle ipotesi di responsabilità dei dirigenti in presenza di una valutazione negativa sono contenute nel D.Lgs n. 165/01; tale evenienza è presa in esame anche dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1 e dagli atti organizzativi generali, che contengono ulteriori ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Sul punto si precisa che tale responsabilità è di tipo contrattuale, in quanto discende dagli obblighi di adempimento contrattuale; pertanto, non va ad incidere su altre forme di responsabilità, delle quali il dirigente pubblico può essere, comunque, destinatario.

## **2.1 La disciplina contenuta nel D.Lgs n. 286/99**

In via preliminare, si ribadisce che l'esclusione dal campo di applicazione delle norme contenute nel D.Lgs n. 286/99 è riferita unicamente all'attività di ricerca dei ricercatori e dei tecnologi degli enti di ricerca e sperimentazione e non si estende all'attività amministrativa demandata agli stessi ricercatori e tecnologi, per le motivazioni innanzi esposte (*cf. supra* § 1).

Le norme di seguito esaminate sono dirette alle amministrazioni dello Stato e per queste sono obbligatorie; sono applicabili anche alle altre amministrazioni pubbliche, nel caso in cui esse non vi abbiano derogato.

Il D.Lgs n. 286/99 detta i principi generali in materia di controllo interno ed esterno, di controllo di gestione, di valutazione e controllo strategico, nonché in materia di valutazione dei dirigenti, cui tali controlli sono diretti.

Il controllo interno ed il controllo esterno attengono entrambi alla regolarità amministrativa e contabile; la differenza tra i due controlli riguarda l'organo competente al controllo medesimo, che, in caso di controllo esterno, è costituito dalla Corte dei conti, che svolge un controllo preventivo sugli atti e successivo sulla gestione.

In caso di controllo interno, invece, l'organo competente è costituito da organi interni ad ogni Amministrazione con specifiche funzioni, quali gli organi di revisione, gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi o soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci.

Tale controllo in via ordinaria non si effettua preventivamente e deve essere condotto conformemente ai principi generali della revisione aziendale previsti dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore.

Il controllo di gestione è un controllo oggettivo, in quanto circoscritto alla verifica delle risposdenze di efficacia, efficienza ed economicità per svolgere l'attività amministrativa programmata, mediante l'individuazione di indicatori specifici e la definizione delle procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili, nonché delle modalità di rilevazione e di ripartizione dei costi tra le unità organizzative.

Il controllo di gestione, quindi, è strumentale alla valutazione dei dirigenti, la quale, infatti, viene eseguita sulla base dei risultati del controllo di gestione, relativi all'attività amministrativa e di gestione.

In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c) del D.Lgs n. 286/99 l'organo che svolge l'attività di valutazione non è il medesimo organo che svolge il controllo di gestione, ma di quest'ultimo utilizza i risultati, dato che la valutazione è un controllo di merito sulle prestazioni dei dirigenti.

L'art. 5 dispone i principi sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale; detta valutazione ha ad oggetto le prestazioni dei dirigenti e le relative competenze organizzative, riguardanti i comportamenti in ordine allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnate.

La valutazione dei dirigenti tiene conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione, ai quali le prestazioni dei dirigenti e le relative competenze organizzative si riferiscono.

Tale valutazione ha cadenza annuale ed è ispirata al principio della diretta conoscenza dell'attività del dirigente valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza.

Successivamente, la valutazione espressa in prima istanza forma oggetto di approvazione o di verifica da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, che è costituito dall'organo politico, in capo al quale è incardinata la potestà



decisionale in ordine alla conferma o alla revoca del dirigente (*cf.* art. 5, D.Lgs n. 286/99; sull'applicazione in Istat, vedi *infra* § 2.2).

Il procedimento di valutazione si svolge con la partecipazione del dirigente valutato.

L'organo che compie la valutazione in prima istanza è un organo monocratico, costituito dal dirigente generale dell'ufficio di appartenenza del dirigente valutato, che ha la diretta conoscenza dell'attività di questo ultimo.

Nel caso di dirigente generale, la valutazione è effettuata dal capo del dipartimento o di altro dirigente generale sovraordinato, ad eccezione del caso in cui tali dirigenti generali siano preposti ai centri di responsabilità, di cui all'art. 14, comma 1, lett. b) del D.Lgs n. 165/01, per i quali l'organo competente per la valutazione è l'organo politico.

Si premette sul punto che il procedimento di valutazione dei dirigenti in Istat, quale risultante dagli atti organizzativi generali, è esattamente quello contenuto nel D.Lgs n. 286/99, in quanto non sono state introdotte deroghe.

Strumentale alla valutazione dei dirigenti è anche l'attività di valutazione e controllo strategico, di cui all'art. 6 del D.Lgs n. 286/99.

Essa consiste nell'analisi preventiva e successiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi operativi e le scelte operative effettuate, in considerazione delle risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, dei fattori ostativi e dei possibili rimedi.

In particolare, su tale materia gli uffici di valutazione e controllo strategico hanno competenze di merito in relazione allo svolgimento di analisi su politiche e programmi specifici dell'Amministrazione di appartenenza e possono fornire proposte sulla sistematica generale dei controlli interni.

L'organo di valutazione e controllo strategico viene a diretta conoscenza dell'attività del dirigente valutato, nonché della programmazione operativa.

A tal fine, è necessario che l'organo di valutazione e controllo strategico sia a conoscenza anche della programmazione generale, sebbene la norma non lo richieda espressamente, in quanto, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs n. 286/99, il controllo mira a verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico.

Tali uffici sono dotati di autonomia operativa; redigono con cadenza annuale una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e riferiscono direttamente all'organo politico.

L'art. 1, comma 2 del D.Lgs n. 286/99, al riguardo, precisa che l'attività di valutazione e controllo strategico è di supporto all'attività di programmazione.

La norma intende evidenziare che:

1. oggetto della valutazione e controllo strategico è l'attività svolta rispetto a quella programmata;
2. l'organo di valutazione e controllo strategico deve essere a conoscenza dell'attività svolta e di quella programmata;
3. l'organo di valutazione e controllo strategico risponde direttamente agli organi di indirizzo politico - amministrativo;
4. l'attività di valutazione e controllo strategico è di supporto e non può essere esercitata da chi è stato coinvolto nel processo lavorativo del dirigente che deve essere valutato;
5. tale valutazione non si estende alle prestazioni del dirigente, per la quale resta la competenza del diretto superiore del dirigente valutato.

L'intera attività di valutazione è finalizzata alla conferma o meno dell'incarico al dirigente, tanto che l'art. 5 del D.Lgs n. 286/99 consente di anticipare la chiusura della valutazione, qualora vi sia un rischio grave di un risultato negativo.

Tale valutazione, comunque, è riferita soltanto ai dirigenti ai quali è conferito un incarico, per cui sono esclusi coloro che, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs n. 165/01, non hanno incarichi.

La valutazione dei dirigenti costituisce presupposto per l'applicazione delle misure dell'art. 21 del D.Lgs n. 165/01.

## **2.2 La disciplina contenuta nel CCNL per il personale dirigente dell'Area 1 e negli atti interni dell'Istat**

L'art. 5, D.Lgs n. 286/99 rinvia alla contrattazione collettiva la definizione dei sistemi di valutazione dei dirigenti.

Al riguardo, il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 detta principi generali in materia di valutazione delle prestazioni dei dirigenti con lo scopo di rendere uniformi i sistemi di valutazione.

Tuttavia, tale contratto non introduce deroghe alla normativa contenuta nell'art. 1 del D.Lgs n. 286/99, facoltà concessa alle amministrazioni non statali, in quanto il contratto collettivo per i dirigenti dell'Area 1 si applica anche alla dirigenza dei Ministeri, per i quali, i principi generali contenuti nel D.Lgs n. 286/99 sono obbligatori.

La definizione degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa svolta dai dirigenti, quindi, viene rimessa a ciascuna Amministrazione, secondo quanto disposto dai singoli ordinamenti, in quanto la valutazione attiene al merito dell'attività svolta dai dirigenti, tenuto conto dei mezzi di cui gli stessi dispongono per raggiungere gli obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

In particolare, l'art. 35 del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 dispone che i criteri generali di valutazione della prestazione, delle competenze organizzative e dei risultati di gestione dei dirigenti sono adottati preventivamente dall'Amministrazione rispetto al periodo al quale saranno riferiti e sono comunicati ai dirigenti, che dovranno procedere alla valutazione.

La norma, quindi, non individua espressamente l'organo che adotta i criteri generali di valutazione; tuttavia, si deve ragionevolmente ritenere che l'organo competente ad adottare i criteri sia l'organo politico, in quanto è in posizione di terzietà rispetto alla

dirigenza, la quale è sempre soggetta a valutazione, anche se di vertice.

Le Amministrazioni hanno un potere decisionale autonomo circa l'adozione dei criteri generali di valutazione dei dirigenti; il ruolo delle organizzazioni sindacali è relativo all'informazione preventiva; mentre la concertazione si applica solo se è richiesta.

La valutazione deve essere improntata, pertanto, a principi che attengono alla trasparenza ed alla pubblicità dei criteri e dei risultati, nonché alla partecipazione al procedimento da parte del dirigente valutato, attraverso la comunicazione ed il contraddittorio.

Configurata in questi termini, la valutazione pur essendo un atto discrezionale unilaterale della pubblica amministrazione, si presenta come fattispecie a formazione progressiva, in quanto è consentita la partecipazione in contraddittorio del dirigente valutato.

Inoltre, la norma in argomento precisa che la valutazione deve essere ispirata alla diretta conoscenza dell'attività del dirigente valutato e non può essere operata da organi preposti a servizi ispettivi o di regolarità contabile o di legittimità amministrativa: viene, in tal modo, garantita la terzietà e l'imparzialità dell'organo valutatore.

La norma non indica direttamente, però, quale debba essere la composizione dell'organo valutatore, se monocratica o collegiale, ma rinvia al D.Lgs n. 286/99 (*supra* pag. 16).

La normativa in materia di valutazione, peraltro, non indica espressamente entro quale termine gli organi valutatori debbano effettuare la valutazione; l'unico riferimento normativo è contenuto nell'art. 13, comma 4, del CCNL per i dirigenti dell'Area 1, secondo il quale la valutazione viene effettuata entro tre mesi dalla scadenza del contratto individuale.

In questo caso l'espressa previsione si spiega, in quanto è necessario definire entro tempi brevi il rinnovo o la revoca

dell'incarico, al fine di individuare il dirigente che andrà a ricoprire detto incarico.

A tal proposito, sebbene il riferimento della norma contrattuale sia al caso in cui l'incarico sia terminato, sarebbe opportuno estendere la norma in via analogica in caso di valutazione annuale, per cui la valutazione annuale si concluderebbe entro tre mesi dalla scadenza del periodo di riferimento.

Con riferimento ai criteri di valutazione, le disposizioni normative rinviano agli ordinamenti di ciascuna Amministrazione, la quale potrebbe avere come riferimento l'art. 13, comma 4, citato, relativo alla valutazione effettuata al termine dell'incarico, secondo cui la valutazione dell'incarico è complessiva, in quanto non rilevano le singole attività svolte, ma il raggiungimento dei risultati nel complesso, rispetto ai programmi ed agli obiettivi predefiniti.

Come innanzi detto, il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 rinvia all'ordinamento di ogni Amministrazione la definizione di meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti.

In Istat la disciplina dei sistemi di valutazione è contenuta nel Regolamento di organizzazione dell'Istituto, approvato con DPCM del 1 agosto 2000 e negli atti organizzativi generali del Consiglio dell'Istituto deliberati nella seduta del 31 agosto 2000 (AOG1) e del 11 settembre 2000 (AOG3).

Gli artt. 6 e 8 del Regolamento di organizzazione individuano una differente composizione dell'organo di valutazione; ai sensi dell'art. 6 la valutazione dei dirigenti designati agli uffici di diretta collaborazione e del personale equiparato (nel quale rientra anche il Direttore dell'ufficio di valutazione e controllo strategico) è effettuata da un organo collegiale, costituito da una commissione, composta dal

Presidente e da due Consiglieri designati dal Consiglio dell'Istituto; il Presidente riferisce al Consiglio degli esiti della valutazione.

Ai sensi dell'art. 8, invece, la valutazione del Direttore Generale e dei Direttori di Dipartimento è effettuata da un organo monocratico, costituito dal Presidente, che riferisce al Consiglio degli esiti della valutazione, sulla base degli elementi forniti dall'ufficio di valutazione e controllo strategico, il quale svolge la propria indagine con riferimento al programma generale, definito dall'organo politico, che deve essere attuato in prima istanza dai dirigenti che costituiscono centri di responsabilità, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. b) del D.Lgs n. 165/01.

La valutazione dei Direttori Centrali, dei dirigenti dei servizi e degli uffici regionali, nonché degli altri dirigenti assegnati ai rispettivi uffici è effettuata da un organo collegiale, composto dal Direttore Generale e dai Direttori di Dipartimento, acquisito il parere dei Direttori Centrali per la valutazione degli altri dirigenti.

La norma, tuttavia, non chiarisce se l'organo valutatore debba avere una composizione fissa o variabile, in quanto sembrerebbe che l'unico membro indefettibile sia soltanto il Direttore Generale.

In altri termini, la norma non precisa se l'organo valutatore debba essere composto necessariamente da tutti i Direttori di Dipartimento, ovvero soltanto dal Direttore di Dipartimento interessato; tuttavia, in virtù del disposto dell'art. 5 del D.Lgs n. 286/99, secondo cui la valutazione delle prestazioni dei dirigenti è ispirata al principio della diretta conoscenza dell'attività dei dirigenti da parte dell'organo valutatore di prima istanza, si ritiene che l'organo valutatore debba essere composto unicamente dal Direttore Generale e dal Direttore di Dipartimento interessato, cui è assegnato il dirigente da valutare.

L'organo di valutazione riferisce al Consiglio dell'Istituto degli esiti della valutazione, tramite il Presidente.

In esecuzione a quanto disposto dall'art. 5 del D.Lgs n. 286/99, il Regolamento di organizzazione prevede il doppio grado di verifica (in prima istanza i Direttori, in seconda istanza il Consiglio) e la diretta conoscenza dell'attività del dirigente valutato da parte dell'organo di valutazione di prima istanza.

La trasmissione degli esiti della valutazione dei dirigenti al Consiglio dell'Istituto si pone a completamento della procedura di valutazione finalizzata ad accertare la regolarità delle prestazioni dirigenziali o un'eventuale revoca dall'incarico del dirigente, che è deliberata dal Consiglio medesimo, in quanto organo di indirizzo politico, competente a decidere nel merito (*cf.* art. 5 D.Lgs n. 286/99).

E' stata, peraltro, correttamente incardinata la valutazione del Direttore Generale e dei Direttori di Dipartimento (art. 8, comma 6, Regolamento di organizzazione), conformemente a quanto disposto dall'art. 5, comma 3, D.Lgs n. 286/99, in quanto costituiscono centri di responsabilità, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. b) D.Lgs n. 165/01.

E' bene sottolineare che l'art. 6, comma 4 del Regolamento di organizzazione individua l'organo valutatore dei dirigenti degli uffici di diretta collaborazione in capo all'organo politico, anche se non costituiscono centri di responsabilità, in quanto si tratta di uffici che per la loro struttura riferiscono direttamente all'organo politico.

All'interno di tale dirigenza deve essere compreso il Direttore dell'ufficio di valutazione e controllo strategico, per il quale, invero, non vi è una norma espressa secondo cui debba essere valutato.

Tuttavia, dal combinato disposto dell'art. 6, comma 4 del Regolamento di organizzazione e dell'art. 11 AOG1, si evince che il Direttore dell'ufficio di valutazione e controllo strategico è equiparato ai dirigenti degli uffici di diretta collaborazione e, di conseguenza, dovrebbe essere valutato, al pari degli altri dirigenti, con le medesime



forme previste per la valutazione dei dirigenti degli uffici di diretta collaborazione.

Negli atti organizzativi generali non è prevista espressamente una procedura di partecipazione al procedimento di valutazione da parte del dirigente valutato, previsto dall'art. 5 del D.Lgs n. 286/99.

Dagli atti organizzativi generali risulta che in Istat viene garantita la separazione fra l'ufficio di controllo strategico e l'organo di valutazione, così come previsto nel D.Lgs. n. 286/99.

In particolare, dall'art. 16 dell'AOG1 e dal D.Lgs n. 286/99 risulta che il controllo interno di regolarità contabile è svolto da un'apposita struttura presso la Direzione Generale; il controllo esterno di regolarità amministrativa e contabile è svolto dai revisori dei conti; il controllo di gestione è attivato nella Direzione Generale e nei Dipartimenti; degli esiti del controllo si riferisce ai rispettivi Direttori; la valutazione dei dirigenti è svolta dal Direttore Generale e dai Direttori di Dipartimento.

L'omogeneità delle procedure del controllo è garantita dal Comitato di direzione, in modo da rendere possibili i confronti fra l'impiego delle risorse ed il conseguimento dei risultati.

Gli esiti del controllo di regolarità contabile, del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti sono comunicati all'ufficio di valutazione e controllo strategico, il quale, ai sensi dell'art. 16 dell'AOG1, verifica la rispondenza dei risultati agli indirizzi impartiti ed ai programmi approvati, svolge analisi sull'attuazione di politiche e di programmi specifici e sulla sistematica dei controlli interni.

Tale ufficio, in esecuzione del disposto normativo del D.Lgs n. 286/99, nonché degli atti interni (art. 16 AOG1 ed art. 9 AOG3), opera in posizione di autonomia un'attività istruttoria di analisi preventiva e successiva, in termini di congruità, di supporto per la definizione degli indicatori idonei a consentire la valutazione, per la verifica dell'esito degli atti di indirizzo e programmazione, dello stato di attuazione del

programma statistico nazionale, per la parte di competenza dell'Istituto, del piano annuale e della gestione del bilancio.

L'ufficio acquisisce i risultati di ispezioni disposte dal Presidente e si avvale, nello svolgimento della propria attività, anche dell'assistenza e della collaborazione delle strutture dell'Istituto, in particolare dei servizi di controllo costituiti presso la Direzione Generale ed i Dipartimenti.

A tale ufficio è preposto un Direttore, nominato dal Consiglio dell'Istituto, su proposta del Presidente, di norma scelto tra esterni all'Istituto, per garantire un controllo più oggettivo.

Infine, l'ufficio di valutazione e controllo strategico riferisce direttamente agli organi di governo sui risultati delle analisi effettuate, mediante una relazione riservata, redatta con cadenza almeno annuale.

Gli esiti delle verifiche costituiscono elementi per la valutazione dei dirigenti generali, destinatari diretti delle direttive degli organi di governo (Direttore Generale e Direttori di Dipartimento).

## **2. 3 Effetti della valutazione negativa: la revoca dell'incarico**

La valutazione si conclude con la conferma dell'incarico ricoperto precedentemente dal dirigente, ovvero con la revoca, che ha funzione sanzionatoria, secondo quanto stabilito dalla legge e dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1.

La revoca è un atto unilaterale, che produce effetto costitutivo dal momento in cui l'atto è stato adottato (*ex nunc*); essa deve essere adottata prima che l'atto da revocare abbia dispiegato i propri effetti.

Sotto il profilo della natura giuridica, la revoca è un atto gestionale del rapporto di lavoro e, pertanto, è regolata dalle norme civilistiche in materia; tuttavia, presuppone risultati negativi nello svolgimento dell'attività amministrativa.

La revoca, pertanto, si pone in funzione sanzionatoria, quale atto consequenziale disposto per espressa previsione legislativa (art. 21 D.Lgs n. 165/01) non necessariamente connesso alla valutazione negativa del dirigente, ma anche, come vedremo meglio nel prosieguo, indipendentemente da essa, perché conseguente alla perdita dell'elemento fiduciario.

La potestà decisionale circa la revoca dell'incarico dirigenziale è incardinata in capo all'organo politico, quale organo valutatore di seconda istanza; l'organo competente a revocare l'incarico è il medesimo che lo ha conferito; pertanto, potrebbe coincidere con l'organo politico, oppure potrebbe essere un dirigente generale (art. 21, comma 1, D.Lgs n. 165/01).

In Istat l'organo politico competente alla revoca è il Consiglio dell'Istituto per il Direttore Generale, per i Direttori di Dipartimento, per il Direttore degli uffici di diretta collaborazione, ivi compreso il dirigente con funzioni vicarie, e per il Direttore dell'ufficio di controllo e valutazione strategico; l'organo competente alla revoca è costituito dal

Direttore Generale e dai Direttori di Dipartimento competenti per i Direttori Centrali, i Dirigenti dei servizi ed i Dirigenti degli uffici regionali (art. 11 AOG1).

L'art. 10 AOG1 prevede che per la revoca devono essere utilizzate le stesse modalità del conferimento; pertanto, la revoca è disposta con apposito provvedimento del Consiglio dell'Istituto o del Direttore Generale e del Direttore di Dipartimento.

Le ipotesi sanzionatorie di seguito esaminate, sono distinte in disciplina generale (contenuta nel D.Lgs n. 165/01 e nel CCNL per i dirigenti dell'Area 1, per gli aspetti retributivi) e disciplina contrattuale (contenuta nel CCNL per i dirigenti dell'Area 1 e negli atti organizzativi generali).

Come si può notare, la varietà delle fonti normative che disciplinano le ipotesi sanzionatorie contenute sia in fonti legislative, sia in fonti contrattuali, nonché negli atti interni dell'Istituto, dimostrano che l'apparato sanzionatorio non si presenta omogeneo, in quanto può essere suscettibile di variazione nelle singole amministrazioni pubbliche.

Infatti, la disposizione legislativa non si pone come fonte esclusiva della disciplina della materia, essendo consentita la possibilità di ulteriori previsioni sanzionatorie in fonti normative di secondo grado.

In particolare, gli atti organizzativi generali ed il CCNL per i dirigenti dell'Area 1, che richiamano anche le ipotesi di revoca contenute nella legge, individuano altre ipotesi con sanzioni più lievi; tale CCNL disciplina anche la parte retributiva.

Tuttavia, come si vedrà meglio nel prosieguo, il CCNL per i dirigenti dell'Area 1, che si pone come unica fonte normativa del trattamento economico spettante al dirigente per qualsiasi ipotesi di

revoca, sia essa legislativa, sia essa contrattuale, non differenzia tale trattamento a seconda della gravità della sanzione.

Di conseguenza, la varietà di sanzioni predisposte dall'ordinamento giuridico, delle quali può essere destinatario il dirigente, sono mitigate, di fatto, dalle disposizioni contrattuali, sotto l'aspetto del trattamento economico spettante al dirigente medesimo, appartenente all'Area 1; quindi, le diverse ipotesi di revoca rilevano soltanto ai fini dell'attività che il dirigente andrà a svolgere dopo la revoca del proprio incarico e non vanno ad incidere sul trattamento spettante al medesimo.

Si precisa, altresì, che la differenza esistente fra la disciplina generale e la disciplina contrattuale va rapportata all'esatta individuazione del periodo di riferimento oggetto di valutazione, che è, nel primo caso, annuale e a cadenza fissa, mentre, nel secondo caso, è infrannuale e a cadenza non predefinita.

Tuttavia, la revoca, essendo disposta a seguito della valutazione, può riferirsi sia ad un incarico ancora in essere, sia ad un incarico che stia per concludersi; più precisamente, nella prima ipotesi gli organi valutatori effettuano la valutazione a cadenza annuale al termine del periodo di riferimento, che decorre dal momento del conferimento dell'incarico.

Successivamente, detti organi valutatori forniscono gli esiti della valutazione all'organo politico, il quale si pronuncerà nel merito.

Pertanto, fino al termine degli accertamenti sul dirigente, il contratto con cui è stato conferito l'incarico continua a dispiegare i suoi effetti ed un'eventuale revoca comporta la cessazione degli effetti dell'incarico.

Qualora al termine dell'incarico vi è una valutazione negativa, si è in presenza di un mancato rinnovo dell'incarico e non di revoca, in quanto l'incarico medesimo si è concluso.

### **a) La disciplina generale**

Ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs n. 165/01 la revoca dall'incarico dirigenziale è disposta in caso di irregolarità, che potrebbero essere definite lievi, nella gestione amministrativa (art. 21, comma 1), oppure in caso di irregolarità di maggiore gravità (art. 21, comma 2).

La sanzione che viene comminata al dirigente è graduata in base al tipo di gravità commessa, sulla base della valutazione effettuata con i sistemi e le garanzie determinate dai decreti legislativi attuativi dell'art. 17, legge n. 59/97<sup>2</sup>.

La revoca rappresenta soltanto il primo provvedimento adottato "d'urgenza" dall'Amministrazione in presenza di irregolarità nell'attività del dirigente.

La vera sanzione per il dirigente consiste nell'assegnazione di nuovi compiti e, nei casi di maggiore gravità, nel recesso dell'Amministrazione dal rapporto di lavoro.

E', comunque, fatta salva la possibilità per il dirigente di avvalersi della risoluzione consensuale del contratto individuale, la quale, nel caso di dirigente incardinato nei ruoli dell'Amministrazione, non costituisce necessariamente cessazione del rapporto di lavoro, in quanto deve esserci un apposito atto unilaterale e recettizio (es. dimissioni).

Le ipotesi sanzionatorie corrispondenti ad irregolarità lievi (art. 21, comma 1, D.Lgs n. 165/01), attengono al mancato raggiungimento degli obiettivi o, in alternativa (ma potrebbe ricorrere anche cumulativamente), al conseguimento di risultati negativi della gestione e dell'attività amministrativa complessiva, quali emergono dalle ordinarie ed annuali procedure di valutazione (*cf.* art. 5, comma 4, D.Lgs n. 286/99), da cui risulta che il dirigente non è riuscito a

---

<sup>2</sup> Il riferimento è da intendersi al D.Lgs.n 286/99, che è stato emanato ai sensi dell'art. 11, legge n. 59/97, al quale il successivo art. 17 si riferisce.

svolgere l'attività amministrativa attraverso una gestione efficiente ed efficace, in relazione alle risorse umane e finanziarie assegnategli.

L'accertamento dei risultati negativi di gestione presuppone l'osservanza delle direttive impartite, ma riflette un'incapacità del dirigente o un'impossibilità oggettiva.

In queste ipotesi, a seguito della revoca dall'incarico, il dirigente è destinato ad altro incarico dirigenziale, ovvero a compiti ispettivi, di consulenza, di studio e di ricerca presso la medesima Amministrazione o presso altra amministrazione che vi abbia interesse.

Al riguardo, è bene precisare che sia il conferimento di altro incarico, come anche l'attribuzione di compiti ispettivi, di consulenza, di studio e di ricerca è rapportato alla data della naturale scadenza dell'incarico revocato, in quanto non avrebbe giustificazione una durata maggiore.<sup>3</sup>

La scelta fra le sanzioni va riferita alla situazione in concreto, sulla base della verifica comparativa tra quanto dei risultati negativi sia da attribuire direttamente all'incapacità del dirigente e quanto sia da attribuire ad altri fattori (es. mancanza di risorse umane e finanziarie); essa è lasciata alla volontà unilaterale dell'Amministrazione, in quanto la norma non dispone che il dirigente venga sentito a propria difesa.

Da un attento esame della norma (mediante lettura *a contrario* del primo e del secondo comma dell'art. 21) si evince che, nel caso di irregolarità lievi, sarebbe da escludersi un'intenzionalità del dirigente ad ottenere risultati negativi.

Tuttavia, la revoca consisterebbe in un atto dovuto, in quanto l'uso dell'indicativo "comportano la revoca" al posto del condizionale o dell'espressione "può revocare" induce a ritenere che

---

<sup>3</sup> Tale rilievo vale anche per i casi di revoca disciplinati dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1 e dagli atti organizzativi generali, che verranno esaminati di seguito.

l'Amministrazione, in presenza dei presupposti contenuti nella norma (mancato raggiungimento degli obiettivi o risultato negativo), deve revocare l'incarico; l'unico margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione si rinviene nella scelta della sanzione da infliggere al dirigente.

La norma non dispone nulla in ordine al trattamento economico del dirigente che sia stato revocato dall'incarico, in quanto per esso si applica la disciplina contenuta nella contrattazione collettiva.

In particolare, nel caso di conferimento di incarico equivalente non muta il trattamento economico; viceversa, nel caso di attribuzione di compiti ispettivi, di consulenza, di studio e di ricerca, il trattamento economico subisce una variazione *in peius*, in quanto non sembra che venga corrisposto il trattamento accessorio relativo alla attribuzione di incarico dirigenziale.

Si rileva, inoltre, che la norma non dispone alcun effetto giuridico in caso di "recidiva" del comportamento del dirigente, nel senso che la sanzione comminata al dirigente medesimo ha una validità limitata alla scadenza dell'incarico revocato; pertanto, una volta decorso il termine, al dirigente potrebbe essere conferito un nuovo incarico, senza tenere conto della revoca, che costituisce soltanto elemento di valutazione da parte degli organi politici che conferiscono gli incarichi.

Le ipotesi sanzionatorie corrispondenti ad irregolarità gravi attengono alla volontà del dirigente di inosservare le direttive impartite dall'organo competente (art. 21, comma 2, D.Lgs n. 165/01); in assenza di una specificazione della norma, sarebbe opportuno ritenere rilevante non episodi occasionali, ma solo il comportamento inosservante che sia continuato nel tempo.

Rientra in queste ipotesi anche la fattispecie di ripetuta valutazione negativa, che si realizza probabilmente non solo in presenza di una intenzionalità del dirigente nel comportamento



inosservante, ma anche in presenza di una reiterazione dei risultati negativi, per incapacità professionale del dirigente, con conseguenti effetti sulla gestione dell'attività amministrativa.

La sanzione comminata è l'esclusione, rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione, dal conferimento di ulteriori incarichi dirigenziali della stessa natura di quello revocato per un periodo non inferiore a due anni, con conseguente perdita, sotto il profilo del trattamento economico, di una parte accessoria della retribuzione.

In realtà, in questo caso viene usata l'espressione "può", che farebbe anche ritenere che l'Amministrazione potrebbe anche riconfermare il dirigente in un incarico della stessa natura o potrebbe conferire incarichi ispettivi, di consulenza, di studio e ricerca.

Nei casi di maggiore gravità, è in facoltà dell'Amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro, in quanto il comportamento del dirigente costituirebbe inadempimento contrattuale, peraltro, reiterato, in quanto non verrebbe data esecuzione all'oggetto del contratto individuale, con conseguente perdita dell'elemento fiduciario, che è alla base del rapporto fra dirigente ed organo politico.

Infatti, l'elemento caratterizzante delle irregolarità gravi, è costituito dal comportamento del dirigente (elemento soggettivo); viceversa, l'attività svolta rappresenta la conseguenza di detto comportamento (elemento oggettivo).

In ordine alla sanzione del recesso dell'Amministrazione, si osserva che il recesso è riferito ai dirigenti di carriera dell'Amministrazione, in quanto per i dirigenti con rapporto di lavoro a tempo determinato, la revoca dall'incarico comporta anche la cessazione del rapporto di lavoro.

Con riferimento ai dirigenti di carriera, quindi, l'atto con cui avviene il recesso deve essere motivato, ai sensi dell'art. 3, legge n.

241/90; tale motivazione può essere assimilata alla giusta causa per impossibilità di prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto, nel qual caso il recesso avviene *ad nutum* e senza corresponsione dell'indennità sostitutiva di mancato preavviso (*cf.* l'art. 30, comma 1, CCNL per i dirigenti dell'Area 1 e l'art. 2119 c.c., che l'ammette solo in caso di recesso del lavoratore).

Qualora vengano rispettati i termini di preavviso, si dovrà tenere conto che il preavviso varia in considerazione dell'anzianità di servizio, quest'ultimo da intendersi riferito, per i dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, all'intero periodo lavorativo nell'Amministrazione e non solo a quello dirigenziale, sebbene l'osservanza del termine di preavviso sia in evidente contrasto con l'urgenza per l'Amministrazione di ripristinare la situazione *quo ante*.

In considerazione della particolare gravità delle sanzioni contemplate nell'art. 21, comma 2, D.Lgs n. 165/01, esse sono inflitte previa contestazione e contraddittorio con il dirigente, procedura non necessaria nel caso di irregolarità lievi, per le quali la norma non dispone nulla.

L'art. 22 del D.Lgs n. 165/01 dispone che, in caso di gravi irregolarità, i provvedimenti sono adottati previo parere conforme espresso da un apposito organo, denominato Comitato dei garanti.

Il parere è vincolante, ma non obbligatorio, in quanto se tale Comitato non si pronuncia entro un certo termine, l'Amministrazione adotta il provvedimento, prescindendo dal parere; viceversa, se il suddetto Comitato esprime il parere, il provvedimento adottato dall'Amministrazione deve essere conforme a tale parere, che è, pertanto, vincolante.

Il Comitato dei garanti è unico per tutte le pubbliche amministrazioni; ha una composizione mista<sup>4</sup>, che garantisce la terzietà dell'organo ed ha funzione unicamente consultiva, non anche giurisdizionale; pertanto, in presenza di impugnazione della sanzione, il dirigente dovrà attivare gli ordinari mezzi impugnatori, quali l'arbitrato o l'azione giurisdizionale.

E' opportuno precisare che il ricorso al parere del Comitato dei garanti è necessario solo nel caso in cui l'Amministrazione voglia recedere dal rapporto di lavoro con il dirigente o nel caso in cui l'Amministrazione medesima voglia escludere il dirigente per almeno due anni dal conferimento di incarichi della stessa natura.

Ritengo che l'Amministrazione non debba ricorrere al parere del Comitato dei garanti, né alla contestazione o al contraddittorio, nel caso in cui si intenda accedere alla tesi secondo cui, anche in presenza di irregolarità gravi, sia possibile applicare al dirigente la sanzione corrispondente alle irregolarità lievi (conferimento di compiti ispettivi, di consulenza, di studio e di ricerca o incarichi dirigenziali equivalenti a quello revocato).

In tal modo, verrebbe garantito il medesimo trattamento normativo in presenza della medesima sanzione, considerato che, in caso di irregolarità lievi, l'art. 21, comma 1, D.Lgs n. 165/01 non prevede la procedura della contestazione e del contraddittorio, nonché il parere del Comitato dei garanti.

In ordine al trattamento economico da garantire al dirigente revocato dall'incarico l'art. 21, commi 1 e 2, D.Lgs n. 165/01 non dispone nulla, in quanto per esso si applica la disciplina contenuta nella contrattazione collettiva, in virtù del disposto dell'art. 24 dello

---

<sup>4</sup> Il Comitato dei garanti è composto da un magistrato della Corte dei conti, che lo presiede, da un dirigente di prima fascia del ruolo unico ed un esperto scelto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

stesso decreto legislativo, secondo cui la retribuzione è determinata dai CCNL per le aree dirigenziali.

Le norme sul trattamento economico sono contenute nell'art. 35, comma 8, CCNL per i dirigenti dell'Area 1, il quale, invero, non si limita a disciplinare l'aspetto retributivo, ma delinea anche la disciplina normativa della revoca anticipata, richiamando l'art. 21 del D.Lgs n. 165/01.

In base a tale norma, il dirigente revocato dall'incarico, stante il rinvio all'art. 13, comma 4, ultimo periodo, conserva la retribuzione di posizione complessiva di pari fascia o di importo non inferiore al 10% rispetto a quella precedentemente percepita.

Infatti, la norma fa salvo quanto previsto dall'art. 13, comma 4, ultimo capoverso, CCNL per i dirigenti dell'Area 1, secondo il quale, fino alla scadenza del contratto individuale al dirigente è conferito un incarico equivalente, mediante la stipulazione di un nuovo atto di incarico, come nella prima ipotesi, conservando la medesima retribuzione di posizione complessiva o un importo non inferiore al 10% rispetto a quello precedentemente percepito.

Al riguardo, si rileva che l'art. 35, comma 8 accorpa le ipotesi dell'art. 13, comma 4, ultimo periodo dello stesso CCNL e le ipotesi legislative in un'unica disciplina, in quanto, ad un'attenta lettura della fattispecie, si evince che ricorrono gli stessi presupposti delle ipotesi contenute nell'art. 21 del D.Lgs n. 165/01, definite di irregolarità lieve e grave, per cui si potrebbe ritenere che siano attuative del disposto legislativo e non costituiscono una fattispecie nuova.

Di conseguenza, si potrebbe ritenere che le ipotesi di revoca anticipata disciplinate dal contratto si applicano ai dirigenti appartenenti all'Area 1, mentre le ipotesi disciplinate per legge si applicano al resto della dirigenza pubblica.

A tale conclusione, invero, condurrebbe una analisi sistematica delle norme sul pubblico impiego, che consentirebbe di ritenere prevalente la disciplina contrattuale rispetto a quella legislativa, in base all'art. 2, comma 2, D.Lgs n. 165/01, secondo cui le leggi che introducono una disciplina applicabile limitatamente ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, se la legge medesima non dispone espressamente in senso contrario.

Ebbene, l'art. 21 dello stesso D.Lgs n. 165/01, che disciplina le ipotesi di revoca dell'incarico dirigenziale, non prevede espressamente l'inderogabilità di tale disciplina; pertanto, si potrebbe considerare prevalente la disciplina contrattuale, che è più favorevole per il dirigente.

Tuttavia, si rileva che la disciplina contrattuale ha interpretato in senso favorevole ai dirigenti le sanzioni del suddetto art. 21, in quanto anche nelle ipotesi di irregolarità gravi viene conferito agli stessi un altro incarico equivalente, al quale corrisponde lo stesso trattamento retributivo.

Nel disposto legislativo, viceversa, è anche previsto che in caso di irregolarità gravi la pubblica amministrazione possa escludere il dirigente dal conferimento di ulteriori incarichi dirigenziali per un biennio, ovvero, di recedere dal rapporto di lavoro.

Quindi, se la disciplina contrattualistica prevale su quella legislativa, per le motivazioni di cui innanzi, sembrerebbe che ai dirigenti appartenenti all'Area 1 non verrebbe mai applicata la sanzione legislativa più grave, in quanto in tali casi il dirigente non potrebbe conservare la stessa retribuzione, come, invece, previsto dal CCNL per i dirigenti dell'Area 1.

L'art. 35, comma 9, CCNL per i dirigenti dell'Area 1 ammette anche una valutazione anticipata nel caso di evidente rischio grave di

risultato negativo della gestione, che si verifichi prima della scadenza annuale (termine ordinario per procedere alla valutazione fissato dal D.Lgs n. 286/99).

La norma non indica la sanzione corrispondente all'inadempimento del dirigente, ma parla di anticipazione della valutazione e non di revoca anticipata.

Al riguardo, si rileva che la medesima fattispecie è contenuta anche nell'art. 5, D.Lgs n. 286/99, secondo il quale il rischio grave di un risultato negativo, ai sensi dell'art. 21, comma 1, D.Lgs n. 165/01, ovvero il ricorrere di una delle ipotesi di cui al successivo comma 2, costituiscono il presupposto per procedere alla valutazione anticipata, con l'applicazione delle misure sanzionatorie contenute nell'art. 21, commi 1 e 2, D.Lgs n. 165/01.

Di conseguenza, sembrerebbe che la valutazione anticipata non costituisca una ulteriore fattispecie sanzionatoria, in quanto è sempre riferita al rischio grave di risultato negativo.

Pertanto, si deve ritenere che la valutazione negativa è una diversa modalità di esercizio della revoca anticipata, nella quale è possibile che la valutazione anticipata sia richiesta dal dirigente, anche se, in tal caso, si configurerebbe l'ipotesi di rinuncia all'incarico, piuttosto che di revoca.

Tale previsione, invero, troverebbe giustificazione nell'esclusione di una responsabilità in capo al dirigente, il quale in relazione alle risorse umane e finanziarie, si sia reso conto di non poter raggiungere degli obiettivi.

In tale contesto, l'anticipazione della valutazione dell'incarico, significherebbe accertare che le cause che rendono impossibile il raggiungimento degli obiettivi programmati non sono dipendenti dalla capacità professionale del dirigente, che, altrimenti, vedrebbe preclusa la possibilità di ulteriori conferimenti di incarico dirigenziale.

## **b) La disciplina contrattuale**

Il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 e gli atti organizzativi generali contemplano altre ipotesi di revoca.

La prima ipotesi, contenuta nell'art. 13, comma 4, si potrebbe definire di revoca impropria, in quanto non si riferisce alla valutazione ordinaria, che ha cadenza annuale, ma alla valutazione svolta al termine dell'incarico, finalizzata alla conferma del dirigente nello stesso incarico.

Più precisamente, in questa ipotesi viene conferita ampia discrezionalità alla Amministrazione, circa la possibilità di riconfermare il dirigente, in quanto la revoca prescinde sia da elementi oggettivi di valutazione, quali la verifica del raggiungimento o meno degli obiettivi programmati sia da elementi soggettivi, quali le capacità professionali del dirigente.

Infatti, la norma dispone che, qualora l'Amministrazione non intenda confermare l'incarico anche se non vi sia una espressa valutazione negativa del dirigente, deve essere garantito, comunque, un incarico almeno equivalente.

Di conseguenza, dalla lettura della norma si presuppone che la valutazione del dirigente sia stata positiva e per questo al medesimo è assicurato un incarico almeno equivalente, cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia o di importo non inferiore del 10% rispetto a quello precedentemente percepito.

Quindi, si può ritenere che la mancata riconferma nell'incarico è collegata alla mancanza dell'elemento fiduciario.

La seconda ipotesi è disciplinata dall'art. 13, comma 4, ultimo periodo, del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 ed attiene a cause oggettive, non ascrivibili all'operato del dirigente, quali la ristrutturazione e la riorganizzazione, che comportano la modifica e la

soppressione delle competenze affidate all'ufficio o una loro diversa valutazione.

Al riguardo, si deve considerare che la norma presuppone una discrezionalità in capo all'Amministrazione solo in ordine a una diversa valutazione degli uffici; viceversa, le ipotesi della ristrutturazione e della riorganizzazione sono attuative di disposizioni legislative.

In tal caso, il contratto individuale di conferimento dell'incarico dirigenziale cessa i suoi effetti, e viene attribuito un incarico equivalente, mediante la stipulazione di un nuovo atto di incarico da parte del dirigente generale o dell'organo di governo, fino alla scadenza dell'originario contratto individuale.

Come si può notare, i processi di riforma organizzativa che interessano la pubblica amministrazione non ledono la posizione del dirigente; infatti, a seguito del conferimento del nuovo incarico non viene modificata la retribuzione di posizione, che potrebbe essere ridotta soltanto di un importo non inferiore al 10% rispetto a quello precedentemente percepito.

In questo caso specifico, invero, la norma parla di stipulazione di un nuovo contratto con il dirigente, a seguito di una diversa configurazione delle competenze affidate all'ufficio; di conseguenza, non si potrebbe definire tecnicamente tale fattispecie di revoca con funzione sanzionatoria, dato che al dirigente viene conferito un incarico equivalente, ma di revoca per cause oggettive.

La norma in esame non individua il momento in cui tale presunta revoca possa intervenire; tale termine, però, è contenuto nell'art. 35, comma 8, CCNL per i dirigenti dell'Area 1, secondo cui la revoca può intervenire durante l'espletamento dell'incarico medesimo e, quindi, anticipata rispetto alla naturale scadenza dell'incarico.

Le ipotesi di revoca anticipata per cause oggettive sono tipiche e, pertanto, non si estendono ad ipotesi non espressamente disciplinate,



in quanto tale sarebbe il significato del termine "solo", che consentirebbe un uso assolutamente eccezionale e restrittivo della norma.

Una ulteriore ipotesi di revoca, applicabile soltanto ai dirigenti Istat, in quanto contemplata negli atti organizzativi generali dell'Istat, è disposta dall'art. 10 AOG1, secondo cui la revoca dall'incarico può verificarsi per passaggio ad altra funzione.

Tale revoca è definita atipica, perché non è riferita alla responsabilità del dirigente, ma alla volontà dell'organo politico, verosimilmente connessa alla mancanza dell'elemento fiduciario.

La norma dispone che la revoca avviene con le stesse modalità di conferimento, ma non individua il momento in cui l'organo che ha conferito l'incarico possa revocarlo; di conseguenza, il passaggio ad altra funzione potrebbe intervenire sia durante il dispiegamento degli effetti dell'incarico, sia alla scadenza dell'incarico medesimo, nel qual caso si configurerebbe l'ipotesi di mancato rinnovo e non di revoca.

Le modalità di revoca, invece, essendo le medesime del conferimento, si sostanziano in un atto unilaterale dell'organo conferente, ad ulteriore conferma della volontà unilaterale e discrezionale dell'organo che conferisce l'incarico.

Infatti, l'art. 10 utilizza il termine "può" che indica una discrezionalità dell'organo a revocare o meno l'incarico dirigenziale, senza collegarlo, apparentemente, a nessuna evenienza.

La norma in esame, inoltre, non precisa se al dirigente venga assicurato un incarico equivalente, se il medesimo debba stipulare un nuovo contratto individuale o se sia sufficiente un'integrazione dell'originario contratto.

Al riguardo, si ritiene che il passaggio ad altra funzione sia del tutto indipendente rispetto all'incarico revocato, in quanto l'altra funzione non è rapportata, quanto alla durata, al completamento del

suddetto incarico revocato, come accade nelle ipotesi di revoca legata a ragioni oggettive, ma ha una propria autonomia.

Il suddetto art. 10 dell'AOG1, invero, si limita a disciplinare l'effetto giuridico, costituito dal passaggio ad altra funzione, ma non specifica i presupposti, che potrebbero consistere nella responsabilità del dirigente circa la propria attività lavorativa o nell'incapacità di realizzare il programma predefinito.

Viceversa, il comma 1 dello stesso art. 10, in relazione al conferimento dell'incarico, dispone che il passaggio a funzioni dirigenziali diverse tiene conto di aspetti oggettivi, quali la natura e le caratteristiche dei programmi da realizzare, e di aspetti soggettivi, quali le capacità professionali e le attitudini del dirigente, in relazione anche ai risultati conseguiti.

Sarebbe, pertanto, anche ammissibile, attraverso la lettera della norma, l'ipotesi che il dirigente possa essere destinatario di funzioni inferiori; infatti, l'art. 10, comma 2 non specifica se le funzioni siano dirigenziali, mentre il precedente comma 1, in relazione al conferimento, menziona espressamente il termine dirigenziali dopo funzioni.

Pertanto, il termine funzioni potrebbe essere inteso genericamente con il significato di compiti amministrativi, senza un riferimento specifico alle funzioni dirigenziali.

Di conseguenza, con riferimento all'aspetto retributivo, poiché la norma non dispone nulla, si applicheranno le disposizioni contrattuali corrispondenti alla funzione, che il dirigente andrà a svolgere, sia essa dirigenziale o meno.

Inoltre, si deve evidenziare che, sebbene l'art. 10 preveda complessivamente tre ipotesi di revoca dall'incarico dirigenziale, soltanto nelle prime due ipotesi richiama le procedure previste dalla legge e collega la revoca all'accertamento di risultati negativi; nel caso

di passaggio ad altra funzione non vi è alcun riferimento né alle disposizioni di legge, né ad accertamenti sull'attività svolta dal dirigente.

Probabilmente, il passaggio ad altra funzione si riferisce alla mancanza dell'elemento fiduciario non diversamente da quanto previsto dall'art. 13, comma 4, CCNL per i dirigenti dell'Area 1.

## Paragrafo 3

### Ferie

La disciplina delle ferie contenuta nell'art. 17 del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 è molto simile a quella contenuta negli artt. 6 e 59 dell'ipotesi di accordo del CCNL del comparto della ricerca.

Tuttavia, è bene rilevare che il CCNL per i dirigenti dell'Area 1 usa una terminologia più tecnica, mentre l'ipotesi di accordo del CCNL di comparto contiene una disciplina unica per tutto il personale.

Verranno di seguito schematizzate le differenze contenute nei due contratti collettivi.

<b>FERIE</b>	
<b>ART. 17 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ARTT. 6 E 59 CCNL DI COMPARTO</b>
<p style="text-align: center;"><b><u>Retribuzione</u></b> <b>(comma 1)</b></p> <p>Durante il periodo di godimento delle ferie al dirigente spetta anche la retribuzione di posizione (riterrai, nel silenzio della norma, sia quella fissa, sia quella variabile).</p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Retribuzione</u></b> <b>(art. 6, comma 1)</b></p> <p>Durante le ferie al dipendente spetta la normale retribuzione.</p>
<p style="text-align: center;"><b><u>Neoassunti</u></b> <b>(comma 2)</b></p> <p>I dirigenti assunti al primo impiego nella pubblica amministrazione hanno un numero di giorni di ferie ridotto per i primi tre anni.</p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Neoassunti</u></b> <b>(art. 6, comma 3)</b></p> <p>Si parla genericamente di neoassunti e non vi è una norma speciale per i dipendenti provenienti da altre amministrazioni pubbliche.</p>

<b>FERIE</b>	
<b>ART. 17 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ARTT. 6 E 59 CCNL DI COMPARTO</b>
<p>Il riferimento è alla pubblica amministrazione in generale e non alla singola amministrazione; di conseguenza, eventuali periodi in cui il dirigente abbia prestato servizio in più amministrazioni pubbliche, si sommerebbero ai fini del computo delle ferie.</p>	
<p style="text-align: center;"><b><u>Modalità di fruizione</u></b> (comma 8)</p> <p>Il dirigente programma e organizza le proprie ferie coordinandosi con le esigenze generali della struttura di appartenenza, tenendo conto delle esigenze del servizio a lui assegnato, al fine di garantire la continuità delle attività ordinarie e straordinarie.</p> <p>Manca il riferimento alla possibilità di proseguire la propria attività in caso di chiusura della struttura nella quale opera il dirigente.</p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Modalità di fruizione</u></b> (art. 6, comma 10 e art. 59, commi 1 e 2)</p> <p>Dal combinato disposto degli artt. 6 e 59 (quale disposizione speciale per i ricercatori e tecnologi) si evince che il dirigente deve programmare le ferie, compatibilmente con le esigenze di servizio, garantendo l'assolvimento dei compiti e degli incarichi affidati alla responsabilità del dirigente medesimo; non viene specificato se il riferimento è alla attività ordinaria o straordinaria.</p> <p>Tale disciplina sembra tenere maggiormente conto delle esigenze del tecnologo o del ricercatore, il quale, in caso di temporanea chiusura della struttura di ricerca nella quale opera, può</p>

<b>FERIE</b>	
<b>ART. 17 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ARTT. 6 E 59 CCNL DI COMPARTO</b>
	proseguire la propria attività presso altra struttura dell'Ente di appartenenza e non è obbligato a fruire le ferie.
<p><b><u>Ferie residue</u></b> (comma 11)</p> <p>Le ferie non fruito nel corso dell'anno per motivate esigenze personali o di servizio, devono essere fruito entro il 1° semestre dell'anno successivo.</p> <p>Il termine può essere ulteriormente prorogato fino alla fine dell'anno successivo (2° semestre) soltanto in caso di esigenze di servizio (e non anche personali) assolutamente indifferibili, quindi eccezionali.</p>	<p><b><u>Ferie residue</u></b> (art. 6, comma 12)</p> <p>E' stabilita una disciplina più snella, in quanto non viene individuata la causa dell'impossibilità a godere delle ferie nel corso dell'anno.</p> <p>Il termine entro cui devono essere fruito le ferie residue è fissato al 31 agosto dell'anno successivo, senza possibilità di ulteriore proroga, neanche per motivi di servizio.</p>
<p><b><u>Monetizzazione delle ferie</u></b> (comma 13)</p> <p>Le ferie non fruito per esigenze di servizio all'atto della cessazione del rapporto di lavoro danno titolo alla corresponsione del pagamento sostitutivo.</p> <p>La norma parla di ferie disponibili per qualsiasi causa, quindi il riferimento è non solo alle ferie dell'anno in corso,</p>	<p><b><u>Monetizzazione delle ferie</u></b> (art. 6, comma 15)</p> <p>Nel caso di cessazione dal rapporto di lavoro, si procede al pagamento delle ferie non fruito solo per esigenze di servizio sia dell'anno in corso, sia residue.</p> <p>Il termine "procede" lascerebbe intendere che vi debba provvedere l'Amministrazione d'ufficio; tuttavia, nella prassi si procede al pagamento sostitutivo</p>

## FERIE

### **ART. 17 CCNL DIRIGENZA AREA 1**

ma anche alle ferie residue non fruita per esigenze personali e di servizio.

Tali ferie non godute danno titolo alla monetizzazione: il termine "titolo" sta a significare che la corresponsione del pagamento sostitutivo delle ferie non godute non è disposta d'ufficio, ma a richiesta del dirigente.

La norma parla di pagamento sostitutivo, ma non contiene il riferimento del parametro retributivo da tenere alla base del calcolo.

### **ARTT. 6 E 59 CCNL DI COMPARTO**

su espressa richiesta del dirigente.

La monetizzazione viene calcolata sulla base della normale retribuzione del dirigente.

## Paragrafo 4

### Assenze per malattia

La disciplina delle assenze per malattia contenuta nell'art. 21 del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 è molto simile a quella contenuta nell'art. 17 dell'ipotesi di accordo del CCNL del comparto della ricerca.

Verranno di seguito schematizzate le differenze contenute nei due contratti collettivi.

<b>ASSENZE PER MALATTIA</b>	
<b>ART. 21 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 17 CCNL DI COMPARTO</b>
<p style="text-align: center;"><b><u>Anzianità agli effetti del preavviso</u></b> (comma 2)</p> <p>In caso di assenza dal servizio per malattia che si protrae oltre 18 mesi, al dirigente non è dovuta alcuna retribuzione, ma decorre l'anzianità agli effetti del preavviso.</p> <p>L'anzianità rileva, quindi, in relazione ai termini di preavviso (che sono variabili in considerazione della diversa anzianità di servizio maturata dal dirigente) di cui l'Amministrazione dovrà tenere conto, qualora l'assenza del dirigente sia stata superiore al c.d. periodo di comporto (equivalente ai 18 mesi di assenza) agli effetti del</p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Anzianità agli effetti del preavviso</u></b> (comma 2)</p> <p>Non è contenuta alcuna indicazione in ordine all'anzianità agli effetti del preavviso, oltre i primi 18 mesi di assenza.</p> <p>Il successivo comma 7 dispone che le assenze per malattia non interrompono la maturazione dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, quindi, anche agli effetti del preavviso.</p> <p>Inoltre, sulla base della norma generale in materia di preavviso in caso di recesso dal rapporto di lavoro, tale anzianità si deve intendere</p>



## ASSENZE PER MALATTIA

<b>ART. 21 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 17 CCNL DI COMPARTO</b>
<p>recesso dal rapporto di lavoro.</p> <p>La norma non richiama la disposizione del comma precedente, secondo la quale il calcolo del periodo di 18 mesi fa riferimento alla medesima patologia; tuttavia, poiché la norma in esame (art. 21, comma 2) fa riferimento al proseguimento del periodo di malattia, si deve ragionevolmente ritenere che l'ulteriore periodo di 18 mesi, di cui all'art. 21, comma 2, sia relativo all'assenza complessiva per la medesima patologia.</p>	<p>sottintesa.</p> <p>L'art. 25, comma 1, infatti, dispone che i termini di preavviso sono commisurati agli anni di servizio ed il successivo comma 6 dispone che il periodo di preavviso è computato a tutti gli effetti nell'anzianità lavorativa. Di conseguenza, l'anzianità lavorativa dovrebbe essere calcolata anche nel caso di anzianità agli effetti del preavviso durante l'assenza per malattia.</p> <p>Non viene precisato se gli ulteriori 18 mesi di assenza per malattia debbano essere riferiti alla medesima patologia. Tuttavia, nel computo del periodo di comporto si tiene conto delle assenze dovute all'ultimo episodio morboso.</p>
<p><b><u>Accertamento dell'idoneità fisica</u></b> (comma 2)</p> <p>In caso di assenza dal servizio del dirigente per malattia per oltre 18 mesi, qualora ne faccia richiesta, l'Amministrazione ha facoltà di procedere all'accertamento delle</p>	<p><b><u>Accertamento dell'idoneità fisica</u></b> (comma 4)</p> <p>In caso di assenza dal servizio del tecnologo o del ricercatore per malattia per oltre 18 mesi, qualora ne faccia richiesta, l'Amministrazione procede all'accertamento delle</p>

## ASSENZE PER MALATTIA

<b>ART. 21 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 17 CCNL DI COMPARTO</b>
condizioni di salute del dirigente medesimo, al fine di stabilire la sussistenza di eventuali cause di assoluta e permanente inidoneità fisica a svolgere qualsiasi proficuo lavoro.	condizioni di salute del dipendente. Viene utilizzato il termine "inidoneità" senza fare riferimento alla gravità della stessa. La differenza fra le due formulazioni della materia potrebbe consistere in ciò: ai sensi della norma del CCNL di comparto l'accertamento della Amministrazione può essere disposto in ogni caso di inidoneità; viceversa, ai sensi del CCNL della dirigenza Area 1 l'accertamento dell'Amministrazione può essere disposto soltanto al fine di accertare il caso di inidoneità assoluta e permanente.
<b><u>Trattamento economico</u></b> (comma 6)	<b><u>Trattamento economico</u></b> (comma 9)
Il trattamento economico per il primi 9 mesi comprende la retribuzione intera e la retribuzione di posizione.	La norma dispone che per i primi 9 mesi di assenza compete l'intera retribuzione fissa mensile, comprese le indennità pensionabili con esclusione di ogni altro compenso accessorio. Manca il riferimento alla retribuzione di posizione, che è prerogativa dei

## ASSENZE PER MALATTIA

<b>ART. 21 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 17 CCNL DI COMPARTO</b>
	dirigenti, mentre il CCNL si riferisce a tutti i dipendenti.
<b><u>Comunicazione</u></b> (comma 7) Le norme procedurali di comunicazione dell'assenza non sono specificate, ma vi è un mero rinvio alla normativa vigente in materia.	<b><u>Comunicazione</u></b> (commi 10-13) La comunicazione dell'assenza dal lavoro è disciplinata in modo puntuale.
<b><u>Terapie in caso di gravi patologie</u></b> (comma 9) In caso di gravi patologie che richiedono terapie temporaneamente o parzialmente invalidanti, le assenze per malattia non sono computate al fine del raggiungimento del periodo di comporto (equivalente a 18 mesi, prorogabile di ulteriori 18 mesi in casi particolarmente gravi a richiesta del dirigente). La certificazione relativa alla gravità della patologia può essere rilasciata sia dalla struttura sanitaria pubblica, sia dal servizio sanitario dell'Amministrazione interessata.	<b><u>Terapie in caso di gravi patologie</u></b> (comma 3) In caso di gravi patologie che richiedono terapie temporaneamente o parzialmente invalidanti, le assenze per malattia non sono computate al fine del raggiungimento del periodo di comporto (equivalente a 18 mesi, prorogabile di ulteriori 18 mesi in casi particolarmente gravi a richiesta del dirigente). Costituisce oggetto di contrattazione integrativa la definizione dei criteri relativi alla retribuzione, anche accessoria, spettante per i giorni di assenza.

## ASSENZE PER MALATTIA

ART. 21 CCNL DIRIGENZA AREA 1	ART. 17 CCNL DI COMPARTO
	La certificazione relativa alla gravità della patologia può essere rilasciata soltanto dalla struttura sanitaria pubblica.
<p style="text-align: center;"><b><u>Demansionamento</u></b></p> <p>Non vi è una norma corrispondente.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Demansionamento</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(comma 6)</b></p> <p>E' prevista la possibilità di un impiego in mansioni di profilo e/o livello diverso o di un demansionamento del dipendente (quindi anche del tecnologo o del ricercatore, in assenza di espressa esclusione, o di una norma differente) nel profilo e/o livello immediatamente inferiore, con adeguamento della retribuzione al livello inferiore, integrata da un assegno <i>ad personam</i> pari alla differenza retributiva, non riassorbibile dai futuri miglioramenti.</p> <p>In tali casi, l'Ente provvede alla mobilità, a richiesta del dipendente.</p> <p>L'ipotesi in esame ricorre unicamente in casi in cui si è certi che il dipendente che abbia una malattia possa assicurare la presenza in</p>

## ASSENZE PER MALATTIA

<b>ART. 21 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 17 CCNL DI COMPARTO</b>
	servizio attraverso un impiego differente: tale soluzione eviterebbe, in qualche modo, che si compisse il periodo di comparto, che costituirebbe il presupposto per un eventuale recesso da parte della Amministrazione.

## **Paragrafo 5**

### **Orario di lavoro**

La disciplina prevista per l'orario di lavoro è differente nei due contratti collettivi, sin dalla terminologia utilizzata nella rubrica.

Infatti, nella rubrica dell'art. 16 del CCNL per i dirigenti dell'Area 1 è usata l'espressione impegno di lavoro; nell'art. 58 dell'ipotesi di accordo del CCNL di comparto è usata l'espressione orario di lavoro.

Al riguardo, si evidenzia che nell'ipotesi di accordo del CCNL di comparto è contenuta una norma specifica che si applica soltanto ai ricercatori ed ai tecnologi.

Verranno di seguito schematizzate le differenze contenute nei due contratti collettivi.

<b>ORARIO DI LAVORO</b>	
<b>ART. 16 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 58 CCNL DI COMPARTO</b>
Secondo la norma, il dirigente organizza la propria presenza in servizio ed il proprio tempo di lavoro in modo flessibile in relazione alle esigenze della struttura ed ai programmi ed obiettivi da realizzare. La preminenza dell'esigenza di servizio è tale che, per esigenze eccezionali, è possibile che si determini una interruzione o una riduzione del riposo	La norma quantifica la presenza in servizio del tecnologo o del ricercatore, fissando un orario di 36 ore medie settimanali distribuite nel trimestre. Si evince che l'elemento qualitativo della prestazione lavorativa del tecnologo o del ricercatore è combinato con l'elemento quantitativo, anche se viene prevista

## ORARIO DI LAVORO

<b>ART. 16 CCNL DIRIGENZA AREA 1</b>	<b>ART. 58 CCNL DI COMPARTO</b>
<p>fisiologico giornaliero o settimanale o, comunque derivante da festività; in tal caso, al dirigente deve essere garantito un adeguato recupero del tempo di riposo fisiologico sacrificato alle necessità del servizio.</p> <p>Tale norma non contiene alcun riferimento all'elemento quantitativo della prestazione lavorativa del dirigente, la quale viene in rilievo soltanto sotto l'aspetto qualitativo.</p> <p>La norma non disciplina in maniera puntuale la materia, lasciando in tal modo al dirigente molta libertà di organizzare l'attività lavorativa all'interno di un orario di lavoro predefinito autonomamente.</p> <p>Infatti, i dirigenti hanno l'autonoma determinazione del tempo di lavoro, tenendo conto, comunque, degli incarichi affidati, dell'orario di servizio della struttura in cui operano e dei criteri organizzativi dell'Ente di appartenenza.</p>	<p>una certa elasticità nel conteggio delle ore di presenza in servizio.</p> <p>E' ammessa la possibilità di svolgere l'attività lavorativa al di fuori della sede di servizio, producendo una autocertificazione mensile.</p> <p>Inoltre, vengono previsti sistemi di compensazione delle ore lavorate in eccesso o in difetto e la possibilità di essere presente in servizio oltre l'orario di lavoro.</p> <p>Il tecnologo o il ricercatore può impiegare fino a 160 ore annue aggiuntive rispetto all'orario di lavoro in attività destinate all'arricchimento professionale, quali la ricerca libera, la docenza, i seminari ed i convegni.</p> <p>E' prevista la costituzione di una apposita Commissione paritetica con il compito di esaminare la possibilità di introdurre, in via sperimentale, ulteriori modalità di gestione dell'orario di lavoro.</p>

## ORARIO DI LAVORO

### **ART. 16 CCNL DIRIGENZA AREA 1**

### **ART. 58 CCNL DI COMPARTO**

Non a caso, infatti, la norma parla di impegno di lavoro e non di orario di lavoro.

Non viene fatta menzione, tuttavia, della possibilità di svolgere attività di arricchimento professionale.



## **IL CCNL DEL PERSONALE DIRIGENTE DELL'AREA 1 E LA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI DEI DIRIGENTI - SINTESI**

Il presente lavoro, originato da un'esigenza di approfondimento della materia da parte della Direzione centrale del personale e servizi generali, consiste in un approfondimento sulla qualificazione giuridica della dirigenza presente in Istat, nell'ambito della dirigenza pubblica, e sulla conseguente disciplina ad essa applicabile, in relazione a determinati istituti di interesse della Direzione medesima.

Il lavoro è ripartito in tre parti, in considerazione delle tematiche trattate; nella prima parte è stata esaminata la possibilità di equiparazione e, conseguentemente, di inclusione della dirigenza dell'Istituto all'interno del personale dirigente dell'Area 1, ai fini dell'applicazione ad essa del CCNL del personale dirigente appartenente alla suddetta Area 1, relativo al quadriennio 1998 - 2001.

Nella seconda parte è stata esaminata la disciplina in materia di valutazione e revoca dei dirigenti pubblici, con particolare attenzione al sistema sanzionatorio, contenuta nelle fonti normative (legislative e contrattuali) prese in esame, opportunamente armonizzate.

Al riguardo, preme sottolineare che sono state elaborate tesi personali, desunte dalla lettura del testo normativo, con l'auspicio di aver prodotto una corretta interpretazione dell'intera materia.

Nella terza parte sono state messe a confronto le norme del CCNL per il personale dirigente dell'Area 1 e dell'ipotesi di accordo del CCNL del comparto degli enti di ricerca, relativo al quadriennio 1998 - 2001, di prossima sottoscrizione, in ordine agli istituti in materia di ferie, di assenze dal servizio per malattia e di orario di lavoro.

Dr.ssa Maria De Lucia<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tecnologo Istat - Direzione centrale del personale e servizi generali





**DIRIGENZA AMMINISTRATIVA  
QUADRO DEL SISTEMA SANZIONATORIO**

**A) DISCIPLINA GENERALE**

<b>REVOCA<sup>i</sup></b>	<b>PRESUPPOSTI</b>	<b>EFFETTI</b>	<b>NOTE PARTICOLARI</b>
<p>IRREGOLARITA' LIEVE (art. 21, comma 1, D.Lgs n. 165 del 2001)</p>	<p>1. Risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione</p> <p>2. Mancato raggiungimento degli obiettivi</p>	<p>Assegnazione ad altro incarico dirigenziale o di consulenza o di studio e ricerca o ispettivi presso la medesima amministrazione pubblica o presso altra amministrazione pubblica</p>	<p>La revoca sembrerebbe consistere in atto dovuto; la discrezione dell'Amministrazione è circoscritta alla scelta della sanzione.</p> <p>Non si osservano particolari regole di procedura; in particolare il dirigente non viene sentito a propria difesa, né vi è contestazione o contraddittorio, in quanto, trattandosi di ipotesi sanzionatorie lievi, è rimesso alla volontà unilaterale dell'Amministrazione la scelta della sanzione da comminare.</p>
<p>IRREGOLARITA' GRAVE (art. 21, comma 2,</p>	<p>1. Grave inosservanza delle direttive impartite</p>	<p>➤ Assegnazione ad altro incarico dirigenziale o di consulenza o di studio e ricerca o ispettivi presso la medesima amministrazione</p>	<p>La norma usa il termine "può" che fa intendere che l'Amministrazione abbia ampia discrezionalità circa la sanzione da comminare.</p>

<b>REVOCA<sup>i</sup></b>	<b>PRESUPPOSTI</b>	<b>EFFETTI</b>	<b>NOTE PARTICOLARI</b>
D.Lgs n. 165 del 2001)	2. Ripetuta valutazione negativa	<p>pubblica o presso altra amministrazione pubblica (<i>ndr</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Esclusione dal conferimento di incarichi dirigenziali corrispondenti a quello revocato per la durata non inferiore a due anni</li> <li>➤ Recesso dal rapporto di lavoro, nei casi di maggiore gravità</li> </ul>	<p>La prima ipotesi sanzionatoria è il frutto di un'interpretazione <i>ex adverso</i> della norma.</p> <p>La procedura che si osserva richiede che il dirigente venga sentito a propria difesa, mediante la contestazione ed il rispetto del contraddittorio, ad eccezione del caso di assegnazione ad altro incarico dirigenziale di consulenza etc.</p>

### **B) DISCIPLINA CONTRATTUALE**

<b>REVOCA<sup>1</sup></b>	<b>PRESUPPOSTI</b>	<b>EFFETTI</b>	<b>NOTE PARTICOLARI</b>
IMPROPRIA (art. 13, comma 4,	Mancata conferma dell'incarico precedentemente ricoperto, anche	Attribuzione di incarico equivalente, con conservazione	In questa ipotesi vi è una mancata conferma; non si tratta di revoca in

<b>REVOCA<sup>1</sup></b>	<b>PRESUPPOSTI</b>	<b>EFFETTI</b>	<b>NOTE PARTICOLARI</b>
CCNL della dirigenza Area 1)	senza espressa valutazione negativa (per mancanza dell'elemento fiduciario) ( <i>ndr</i> )	della retribuzione di posizione complessiva di pari fascia, ovvero con una retribuzione di posizione complessiva, il cui importo non sia inferiore al 10% di quello precedentemente percepito	sensu stretto, in quanto interviene alla fine dell'incarico in ordine ad un'eventuale conferma.  La norma non richiede che la mancata conferma sia collegata ad una valutazione negativa del dirigente
<i>CAUSE OGGETTIVE</i> (art. 13, comma 4, CCNL della dirigenza Area 1)	Ristrutturazione e riorganizzazione, che comportano la modifica o la soppressione delle competenze affidate all'ufficio o una loro diversa valutazione (in ordine al rilievo <i>ndr</i> )	Attribuzione di incarico equivalente fino alla scadenza del contratto, con conservazione della retribuzione di posizione complessiva di pari fascia, ovvero con una retribuzione di posizione complessiva, il cui importo non sia inferiore al 10% di quello precedentemente percepito	Le ipotesi in esame sono riferibili a situazioni oggettive, che prescindono dalle competenze del dirigente o da una eventuale valutazione negativa delle prestazioni.  Si presuppone, però, una discrezionalità da parte dell'Amministrazione in ordine ad una diversa organizzazione o valutazione degli uffici.  Viene stipulato un nuovo contratto fino al completamento dell'incarico originario
CONTRATTUALE			Le ipotesi previste sono alternative, per cui è sufficiente che ricorra una

<b>REVOCA<sup>1</sup></b>	<b>PRESUPPOSTI</b>	<b>EFFETTI</b>	<b>NOTE PARTICOLARI</b>
(art. 35, comma 8, CCNL della dirigenza Area 1)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Motivate ragioni organizzative e gestionali</li> <li>2. Accertamento dei risultati negativi di gestione</li> <li>3. Inosservanza delle direttive impartite ai sensi dell'art. 21, D.Lgs n. 165/01</li> </ol>	<p>Attribuzione di incarico equivalente fino alla scadenza del contratto, con conservazione della retribuzione di posizione complessiva di pari fascia, ovvero con una retribuzione di posizione complessiva, il cui importo non sia inferiore al 10% di quello precedentemente percepito</p>	<p>solo di esse.</p> <p>Tali ipotesi hanno gli stessi presupposti della irregolarità lieve e della irregolarità grave; gli effetti, viceversa, sono diversi. In base all'art. 2, comma 2, D.Lgs n. 165/01 prevale la disciplina contrattuale, quindi, per i dirigenti appartenenti all'Area 1 si applica la disposizione contrattuale.</p> <p>L'art. 35, comma 9 prevede l'anticipazione della valutazione, che può essere richiesta anche ad iniziativa del dirigente.</p> <p>In tale caso, la revoca dell'incarico dirigenziale avviene prima della scadenza annuale, quale termine ordinario per procedere alla valutazione.</p>
			<p>Gli atti organizzativi generali (AOG1) introducono una ulteriore ipotesi di revoca definitiva atipica, in quanto non è riferita a</p>

<b>REVOCA<sup>1</sup></b>	<b>PRESUPPOSTI</b>	<b>EFFETTI</b>	<b>NOTE PARTICOLARI</b>
<p>ATIPICA (art. 10, comma 2, AOG1)</p>	<p>La norma non specifica nulla; si ritiene che la revoca sia connessa alla mancanza dell'elemento fiduciario non ricollegata all'attività del dirigente (<i>ndr</i>)</p>	<p>Passaggio ad altra funzione; nulla viene disposto in ordine al trattamento retributivo, per il quale si applicheranno le disposizioni contrattuali corrispondenti alla funzione che il dirigente andrà a svolgere</p>	<p>responsabilità del dirigente, ma alla volontà dell'organo politico.</p> <p>Tale fattispecie è molto simile alla revoca impropria, contenuta nell'art. 13, comma 4, CCNL Area 1; la differenza consiste nel fatto che la norma non prevede che la nuova funzione sia equivalente a quella revocata.</p> <p>Il termine funzione potrebbe intendersi unicamente nel senso di compiti amministrativi.</p> <p>La norma non specifica se il passaggio ad altra funzione comporti la stipulazione di un nuovo contratto individuale o una integrazione dell'originario contratto.</p>

---

}

}

}



Presidente e due Direttori Centrali Consiglieri Dirigenti Servizi Dirigenti UR	Dirigenti uffici di diretta collaborazione e Vicario del Capo di Gabinetto	Presidente	Direttore Generale e Direttori di Dipartimento	Direttore Generale e Direttore di Dipartimento al quale è assegnato
--	--	------------	--	--