

Dirigenti esterni, Lazio a lezione di trasparenza

di Rodolfo Murra

La recente sentenza del Tar che ha censurato i criteri di selezione della Regione per i ruoli apicali dell'organizzazione ribadisce le ragioni degli "interni" e conferma il ruolo delle procedure a tutela degli interessi del cittadino e della stessa Pa

La sentenza del Tar Lazio, n. 7481 del 21 settembre scorso (si veda anche "Guida agli Enti Locali" n. 43/2011, con il commento di A. Bianco), che ha demolito, annullando, tutti gli atti con i quali la Regione Lazio ha inteso nominare dirigenti esterni al fine di far ricoprire loro i posti più delicati ed apicali dell'organigramma dell'Ente, è stata salutata in due modi diametralmente opposti: da un lato la dottrina (si veda, per tutti, Luigi Olivieri, "Le regole sull'acquisizione di dirigenti esterni", in www.lexitalia.it) e la stampa specialistica hanno - si direbbe "ovviamente" - accolto con favore la decisione, ritenendola giuridicamente ineccepibile; dall'altro la Presidente della Regione l'ha definita, a caldo e senza mezzi termini, "una sentenza politica". Vediamo chi ha ragione.

RICAMBIO E CONSULTA

Va innanzitutto chiarito che, con riferimento alla vicenda legata alla decisione dei giudici amministrativi laziali in commento, il fenomeno dello spoil system c'entra davvero poco. Con quel termine, mutuato dal sistema delle elezioni politiche americane, nel diritto amministrativo, a differenza di quanto accade nel rapporto di dirigenza privato, si intende un meccanismo

di sostituzione, o meglio di rinnovo, della dirigenza pubblica in posizione verticistica in occasione del cambio di governo dell'Ente di appartenenza. Si tratta di un meccanismo contestato da varie parti ed arginato quanto più possibile dalla stessa Corte costituzionale che, con una celebre sentenza del 2007 (la n. 104, a proposito della decadenza dei direttori generali delle Asl, guarda caso sempre del Lazio), ne ha ridisegnato i confini, troppo intrisi di illegittimità. Nel caso deciso recentemente dal Tar Lazio, invece, non si è trattato di sostituire dirigenti apicali in servizio, mettendo al loro posto loro colleghi reperiti all'interno dell'Ente, ma di andare alla ricerca, nel mondo esterno, di professionalità da "piazzare"

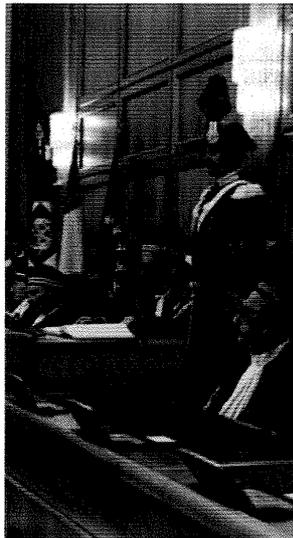
nei gangli vitali della macrostruttura, fino alla durata della Giunta in carica.

Si tratta di un'operazione contrabbandata come esempio di efficienza e di funzionalità che costituisce, invece, un chiaro esempio di clientelismo, sul quale purtroppo incide la debolezza di un impianto normativo probabilmente costruito appositamente per consentire qualche scappatoia di comodo all'esigenza di garantire la valorizzazione del personale interno, assunto per concorso.

Dal 1993 il Legislatore ha operato una scelta che doveva apparire senza ritorno: la separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle gestionali. Mai più, di conseguenza, assessori nelle commissioni di gara e di concorso, mai più sindaci alle prese con il rilascio di concessioni edilizie. All'organo elettivo competeva di tracciare la linea di governo, secondo il programma sottoposto agli elettori, ai dirigenti la funzione di assumere decisioni coerenti con quelle indicazioni, a condizione che fossero rispettose della normativa vigente.

AMMINISTRAZIONE ATTIVA

L'amministratore, tuttavia, si avvede ben presto che un dirigente di ruolo, reclutato per concorso e magari già con un'ampia



esperienza alle spalle, potrebbe costituire un "ostacolo" all'attuazione dell'indirizzo politico. Meglio, allora, reclutare dall'esterno professionalità tali da assicurare che l'esercizio della funzione discrezionale, di quella che si chiama "amministrazione attiva", avvenga mediante una "comunanza di intenti", non solo quindi sotto il profilo del rispetto delle norme. Il legislatore italiano inizia allora a tentare, non è più così convinto che la separazione tra politica ed amministrazione sia sempre stata una scelta felice.

Ed allora si rinvengono, dal 1993 in poi, disposizioni legislative che allargano le maglie della rete, che consentono cioè di reclutare, dall'esterno dell'Amministrazione, dirigenti (si veda, per gli Enti locali, la norma del Dlgs n. 148/2011, che determina nella percentuale del 18% della dotazione organica la soglia non superabile da ricoprire facendo ricorso a soggetti che il concorso pubblico non lo conoscono). Regole scagurate: perché se si tratta di fornire portaborse e segretari particolari ai momentanei amministratori di quel determinato periodo storico, ebbene è normale che costoro (che non interferiscono, di regola, con la funzione amministrativa) debbano essere scelti con il criterio dell'appartenenza politica; ma se il reclutamento riguarda coloro che assumono decisioni amministrative, i dirigenti cioè, la musica non può che essere diversa.

Queste norme, tuttavia, si

ma la Regione insiste....



Nonostante la pronuncia del Tar Lazio, tutti gli incarichi annullati dal giudice amministrativo sono stati "prorogati" con deliberazione 724/11 della Giunta regionale (come se un atto annullato potesse continuare a spiegare i suoi effetti!) nonostante esistessero già dei vicari interni nominati;

La stessa delibera ha considerato perfettamente efficaci due degli incarichi contestati, sopraggiunti dopo la notificazione del ricorso che aveva comunque gravato già gli atti presupposti (il cui annullamento giurisdizionale ha ovviamente travolto pure gli atti attuativi), perché l'annullamento degli atti di ricerca all'esterno «ha solo effetti viziati ma non caducanti sugli atti di nomina». Come a dire che, annullato il bando di una gara, la successiva aggiudicazione non

Il 20 ottobre 2011 il Consiglio di Stato ha esaminato l'istanza cautelare annessa al ricorso in appello presentato dalla Regione contro la sentenza 7481/2011 (RG 7701/11); il ricorso regionale è stato accolto solo parzialmente, confermando in buona sostanza i principi enunciati dal Giudice di primo grado.

guardano bene dal dire "come" un esterno debba essere selezionato per andare a ricoprire un posto da dirigente pubblico. Ed il trucco sta tutto qua. Ci si inventa, in modo sistematico (è un classico, al quale ha banalmente fatto ricorso anche la Regione Lazio nella vicenda in esame), la storia che i dirigenti interni non vantano quella "particolare e specifica professionalità" che l'Amministrazione va cercando, e si ricorre fuori. Delle due l'una: o i commissari che promossero al concorso quei soggetti, divenuti dirigenti pubblici, sono tutti dei mentecatti (favorendo il fatto che i migliori son restati fuori dai ruoli), oppure il mercato offre sempre delle grandi eccellenze che l'Amministrazione non è mai in grado di coltivare

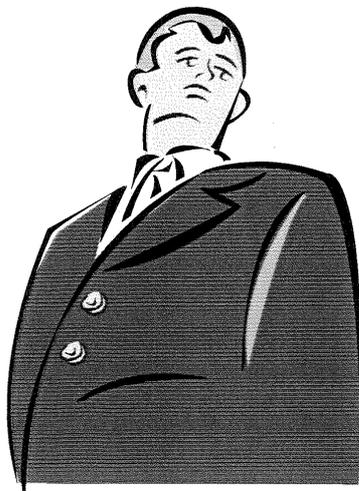
al suo interno.

È evidente che la formula, stereotipata, secondo la quale "nell'ambito della dotazione organica dell'Ente non è stata rinvenuta adeguata professionalità, idonea a ricoprire il posto di dirigente apicale", si appalesa un'espressione pret a porter, utilizzabile dal Governo di turno, alla bisogna.

Perché il problema era, e resta, quello della modalità con la quale si opera la selezione del "candidato" (ammesso che si voglia davvero effettuare un confronto concorrenziale!).

Ecco ciò che si legge, testualmente, nella pulita sentenza del Tar Lazio n. 7481 (si tratta, invero, di argomenti già spesi decine di volte dalla giurisprudenza, quando si è trattato di annullare atti di conferimento di incarico ille-

Limite aggirato



L'articolo 20, comma 7, della legge della Regione Lazio n. 6/2002 pone un limite al ricorso all'esterno per il reclutamento di dirigenti, prevedendo che gli incarichi dirigenziali possano essere conferiti «entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo».

Nella dotazione organica della Regione Lazio le posizioni di prima fascia sono complessivamente 25 e quindi il numero massimo degli incarichi conferibili a soggetti esterni deve considerarsi pari a 2 (il 10% di 25 è uguale a 2,5 che, arrotondato per difetto, è pari a 2). All'interno dell'organico della Regione Lazio risultavano già assegnate e/o assegnande n. 9 posizioni di dirigente apicale a soggetti esterni. Insomma, a fronte della possibilità di conferire solo 2 incarichi dirigenziali a personale esterno, risultano assegnate e/o assegnande 9 posizioni, cioè il 36 per cento.

gittimi ed arbitrari, provenienti da Amministrazioni dei più disparati colori politici): "L'Amministrazione:

- non ha preventivamente reso pubbliche le posizioni dirigenziali vacanti né i titoli ed i requisiti di professionalità necessari per ricoprirli;

- si è del tutto astenuta dall'assumere iniziative atte a consentire ai dirigenti interni di valutare la propria situazione ed, eventualmente, di manifestare la propria disponibilità all'assegnazione dell'incarico.

In definitiva:

- i dirigenti interni sono stati tenuti del tutto all'oscuro rispetto alle procedure avviate dall'Amministrazione, poi sfociate nell'assunzione delle deliberazioni di ricerca di professionalità all'esterno;

- le procedure dell'Amministrazione si sono risolte in una serie di scambi di note tra il Presidente della Regione ed il Responsabile del ruolo, senza alcun rispetto delle più ele-

mentari regole di pubblicità e partecipazione, in netto spregio degli interessi dei soggetti interessati (rectius: i dirigenti interni);

- è stata del tutto ignorata la trasparenza, nel senso che la Regione ha operato senza tener in alcun conto la necessità di coinvolgere i soggetti interessati e, comunque, di tenerli informati in ordine alle iniziative assunte o anche soltanto di porli in condizione di conoscere quest'ultime".

Insomma, la Regione Lazio ha fatto tutto assolutamente al buio, nella più conclamata violazione dei principi di trasparenza, nel disprezzo più totale delle garanzie procedurali.

La difesa dell'Ente ha sostenuto in giudizio - per poter dire che i dirigenti interni non erano adeguati a ricoprire quei ruoli affidati poi a personale estraneo - che si sarebbero in realtà esaminati i curricula di costoro (senza che neppure gli stessi ne fosse-

ro a conoscenza o potessero integrarli, ovvero rappresentare all'Amministrazione l'esistenza di titoli magari acquisiti più di recente).

I dirigenti interni neppure sapevano, in quanto lasciati totalmente all'oscuro, che si stesse procedendo a delle valutazioni per ricercare i più idonei cui affidare gli incarichi apicali. Nessun bando, nessuna procedura ad evidenza pubblica, solo scambi epistolari interni degni delle migliori sette segrete: un'azione in perfetto stile bulgaro!

È vero che le maglie delle norme si stanno, nella materia de qua, via via allargando: ma non potranno mai legittimare volgari arbitri come quelli censurati dal Tar del Lazio. Ci sono montagne di sentenze che hanno stigmatizzato (se non addirittura condannato per responsabilità gli amministratori, per danno erariale, come quelle della Corte dei conti sugli incarichi conferiti dall'allora sindaco di Roma Francesco Rutelli a consulenti esterni: si veda Corte conti, Sez. centrale, II Sezione, sentenza 22 aprile 2002 e Sezione Regionale Lazio 25 settembre 2000) l'endemica pervicacia del ricorso a soggetti non di ruolo, da parte degli amministratori appartenenti ad ogni "parrocchia". Ecco perché, a sproposito, si è parlato nella specie di sentenza "politica". Di politica, in questa vicenda, c'è solo "l'appartenenza", che è agevolmente svelata dai curricula dei nominati e che sarebbe bene fossero resi pubblici.