

## Lavoro pubblico

# Chiudere per sempre l'esperienza degli incarichi dirigenziali a funzionari

di L.O.

L'Italia non ha assolutamente bisogno di minare la certezza del diritto, attraverso sistemi di gestione della pubblica amministrazione capaci solo di mettere a rischio i difficili tasselli dell'ordinamento giuridico e della convivenza civile.

Gestioni disinvolute dei ruoli e delle funzioni, come quelle portate avanti dalle agenzie, con sprezzo e disprezzo di norme, logica e sentenze, non sono di vantaggio a nessuno.

La sentenza della Corte costituzionale 37/2015, che ha reso evidente la profonda illegittimità degli incarichi dirigenziali ai funzionari, dimostra che la coesistenza di dirigenti senza incarico e funzionari con incarichi dirigenziali non può essere più considerata ammissibile, ammesso che lo fosse prima. Come inaccettabile è uno *spoil system* strisciante e sotto traccia. Se lo si vuole, che lo si regoli, almeno, apertamente.

Dopo le indicazioni della Consulta, dovrebbe essere chiaro che occorre cambiare pagina e registro.

Inutile nascondersi dietro il dito: la pronuncia della Corte costituzionale non riguarda solo ed esclusivamente il fenomeno deprecabile che si è trascinato per tre lustri nelle Agenzie.

La sentenza è assolutamente tranciante: **"nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta «l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso»** (sentenza n. 194 del 2002; ex plurimis, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009)".

La "promozione sul campo" non c'è, non esiste, è incostituzionale. È, oggettivamente, gravissimo che la Consulta, nel pronunciare la sentenza 37/2015 abbia ri-

chiamato la propria precedente pronuncia 194/2002, quella che iniziò – correttamente – a porre un freno all'esplosione incontrollata delle progressioni verticali interamente riservate al personale interno, cassando senza appello proprio il Ministero delle finanze, che aveva dato vita alle progressioni censurate. Evidentemente, dalle parti del Mef i concorsi pubblici ed aperti a tutti debbono dare molto fastidio e ciò valeva sia per la progressione dei dipendenti delle qualifiche, come anche per l'acquisizione dei dirigenti.

Non è accettabile, tuttavia, che l'idiosincrasia per i concorsi di una o di molte amministrazioni inneschi una violazione clamorosa della Costituzione, in particolare nei suoi articoli 3, 51 e 97.

Si tratta di norme che oltre a prevedere le pari opportunità per tutti i cittadini nel concorrere all'avvio di una prestazione lavorativa presso gli uffici pubblici, sono poste a garantire ai cittadini che l'amministrazione selezioni i migliori.

L'obiezione che i concorsi pubblici non sempre sono in grado di ottenere gli obiettivi generali fissati dalla Costituzione e dalla legge è facile ed in parte anche vera. Non si vorrà, tuttavia, sostenere che sia meglio un sistema completamente opaco di assunzione e, nel caso di specie, assegnazione degli incarichi dirigenziali.

Per quanto sia universalmente riconosciuto che i funzionari delle Agenzie incaricati come dirigenti abbiano ben operato, resta da capire sulla base di quali percorsi siano stati incaricati, perché l'incarico sia stato attribuito a loro e non ad altri, quanta autonomia fosse lasciata loro, a chi dovessero dire grazie. Ombre e dubbi che non possono albergare nel sistema, finché almeno la Costituzione resterà com'è. Poi, se piacerà che la pubblica amministrazione assuma veste e forma di prolungamento delle segreterie e dei partiti ed agisca in modo da non perseguire l'interesse di tutto ma quello di "parte" (che tali sono i partiti), si modificherà la Costituzione e si avrà, quindi, un accesso alle prestazioni dello Stato commisurato alla tessera posseduta. Può essere un criterio di or-

ganizzazione dello Stato. L'Italia lo ha già vissuto. Non è andato benissimo, ma è evidente che qualcuno ritiene opportuna una seconda possibilità.

Il fatto contingente è, comunque, che l'applicazione distorta dell'articolo 19, comma 6, del d.lgs 165/2001 sullo stile seguito illegittimamente anche sul piano costituzionale dalle Agenzie è molto diffusa nella pubblica amministrazione. I casi di funzionari con incarichi dirigenziali, talvolta attribuiti loro persino non come "esterni" (ipotesi del citato articolo 19, comma 6), ma come fossero l'estensione della dotazione organica dirigenziale, sono molteplici. Ciò, in particolare negli enti locali e nelle regioni funzionari incaricati, senza concorso, come dirigenti ve ne sono moltissimi.

Ma, la sentenza 37/2015 della Consulta rende evidente che per tali incarichi, da sempre ritenuti da buona parte della dottrina "sospetti", sparisce qualsiasi appiglio giuridico, anche dei più arditi.

L'assenza della procedura concorsuale, spiega la Consulta, inficia qualsiasi incarico come dirigenti ai funzionari, al di fuori dello schema della reggenza per brevissimi periodi e cause straordinarie.

Occorre seriamente porsi, dunque, problemi di prospettiva e di contingenza. In prospettiva, l'attribuzione di nuovi incarichi dirigenziali ai funzionari dovrebbe risultare inconciliabile con la sentenza, perché, come sempre da chi scrive sostenuto, dà luogo ad una vera e propria progressione verticale senza concorso. Insomma, l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 non può non considerarsi costituzionalmente illegittimo nella parte che consente l'ascesa dei funzionari agli incarichi dirigenziali.

In termini di contingenza, appare evidente che non possono essere solo i funzionari delle Agenzie a subire la caducazione degli incarichi dirigenziali ottenuti in violazione delle norme. Occorre considerare che la Consulta giunge buona ultima, dopo anni in cui TAR e Consiglio di stato hanno più volte evidenziato l'illegittimità degli incarichi, proprio alla luce delle disposizioni dell'articolo 19, comma 6. L'in-

## [Lavoro pubblico]

sieme dell'intera vicenda processuale dei funzionari delle agenzie rivela come tale norma sia un *vulnus* all'ordinamento e alla Costituzione.

C'è da chiedersi, allora, se i vari incarichi in essere, attribuiti dagli enti locali ai sensi del combinato disposto degli articoli 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 e 110 del d.lgs. 267/2000, possano considerarsi legittimi.

La risposta, traendo gli insegnamenti derivanti dalla sentenza 37/2015, non può che essere negativa. Come i funzionari incaricati illegittimamente dalle Agenzie sono decaduti dallo status dirigenziale in costituzionalmente acquisito, altrettanto si deve ritenere debba avvenire per i tanti funzionari fatti ascendere fuori dal sistema del

concorso pubblico alla carica dirigenziale. È una vera e propria emergenza, che non può risolversi con le barricate dei sindaci o l'indifferenza verso la decisione della Consulta, resistendo ad oltranza. È troppo facile capire che da questo momento in poi qualsiasi cittadino o impresa ricorrerà contro qualsiasi atto per sé non favorevole firmato da funzionari con incarichi dirigenziali, fondandosi con ottime possibilità di successo sulla pronuncia della Corte.

C'è il concreto rischio di un'esplosione del contenzioso e della messa in pericolo della tenuta stessa dell'ordinamento amministrativo.

Coerenza ed accortezza imporrebbero, dunque, agli enti locali di revocare su-

bito gli incarichi, sulla cui illegittimità la sentenza della Consulta elimina qualsiasi dubbio.

Nello stesso tempo, il Governo ed il Parlamento dovrebbero meditare molto a fondo sull'opportunità di una riforma della dirigenza che apre le porte alla precarizzazione di quella di ruolo, acquisita tramite concorsi, favorendo l'immissione di dirigenti dall'esterno, senza concorsi, per cooptazione.

Ancora, appare alquanto curioso che Governo e maggioranza in queste ore e giorni, mentre appunto vanno lungo i binari della precarizzazione della dirigenza di ruolo, si preparano ad allestire una sanatoria per i funzionari illegittimamente incaricati come dirigenti dalle Agenzie.

## Ma chi e per cosa valutava Incalza?

di L.O.

Efficienza, efficacia, capacità di cogliere obiettivi, capacità manageriale, sistemi di valutazione. Da sempre la normativa sulla dirigenza e sulla pubblica amministrazione punta su questi elementi, per cercare di rendere la macchina amministrativa maggiormente utile per i cittadini.

Non a caso, questi elementi tornano, sempre uguali ma diversi, anche nel disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione al Senato.

Si osserva, correttamente, che la dirigenza pubblica deve agire per obiettivi, garantendo la migliore spesa utile ed il raggiungimento dei risultati richiesti, indicando, altrettanto rigorosamente, che occorre rimuovere i dirigenti "inadeguati", termine molto utilizzato dal Ministro Madia.

Una cosa, però, deve essere chiara: la possibilità di rimuovere i dirigenti non sarebbe affatto una novità per l'ordinamento perché è già espressamente prevista dall'articolo 21 del d.lgs. 165/2001, che riportiamo di seguito, tanto per eliminare ogni possibile dubbio in merito: "**Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di**

**valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo".**

Non c'è nessun dubbio, allora, che già oggi (e da anni) è possibile esattamente quella misurazione della capacità dei dirigenti da cui far scaturire una modifica degli incarichi attribuiti. Ed è perfettamente possibile anche la rotazione degli incarichi, esattamente allo scopo di pre-

venire la corruzione, come dispone la legge 190/2012.

Ma, allora, perché Ettore Incalza è rimasto saldato all'incarico di *deus ex machina* delle grandi opere pubbliche italiane per 20 anni?

Delle grandi opere regolate dalla deleteria "legge obiettivo" (legge 443/2001) solo l'8% risulta realizzato. A 14 anni di distanza.

Non solo: per moltissime delle opere avviate mediante tale norma speciale si assiste ad incrementi della spesa dell'ordine del 40%.

Torniamo al problema dei dirigenti e della valutazione. Uno dei crucci dai quali il legislatore non riesce a venir fuori è quello di trovare un metodo il più possibile oggettivo e legato a unità di misure rilevabili per verificare i risultati della dirigenza. Ora, Incalza era preposto all'unità di missione che doveva realizzare la "legge obiettivo". Ma, per valutare i risultati di questo organismo quali altri metri di misura occorreva utilizzare oltre al grado di realizzazione, alla puntualità ed al controllo dei costi?