

Dirigenti

La dirigenza locale tra Legge di stabilità e Riforma Madia

di Antonio Purcaro - Segretario generale della Provincia di Bergamo, Cultore di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Bergamo e Immacolata Gravallesse - Avvocato, Segretario generale del Comune di Brignano Gera d'Ad-da (Bergamo)

La Legge di stabilità, come in passato accadeva con la Legge finanziaria, ha abituato gli operatori del settore a confrontarsi ogni inizio d'anno con nuove disposizioni in tema di spesa del personale, disposizioni che incidono sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni locali.

Del resto la spesa del personale rappresenta un aggregato importante della spesa pubblica locale e come tale è oggetto di attenzione da parte del legislatore in un'ottica di contenimento e revisione complessiva.

Quest'anno le misure inserite nella Legge di stabilità che incidono sulla dirigenza locale non potevano non tener conto della recente Legge 7 agosto 2015, n. 124 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", legge che, di fatto, ha aperto una nuova stagione di riforma per la Pubblica Amministrazione, anche locale.

Tuttavia la Legge n. 124/2015 è, in larga parte, una Legge delega, che attende quindi per diventare operativa, l'emanazione dei Decreti delegati, per la redazione dei quali il Governo ha tempo fino al prossimo mese di agosto.

La Legge delega, che ha, tra le proprie linee guida e principi ispiratori, l'ambizione di creare una nuova classe dirigente pubblica richiede, affinché l'effetto riformatore non si allunghi troppo in là nel tempo, che il contesto organizzativo sia pronto ad accogliere le nuove norme.

Peraltro la stessa Legge delega ha tra i criteri che la ispirano la valorizzazione della figura dirigenziale, percorso che passa necessariamente attraverso una razionalizzazione delle posizioni dirigenziali.

La revisione della dotazione organica dei dirigenti

Il comma 221 dell'articolo unico di cui si compone la Legge di stabilità, prevede e impone agli Enti Locali di provvedere alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli Uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni.

In buona sostanza il legislatore impone a Comuni, loro unioni, Province e Città metropolitane, di porre mano ai propri assetti organizzativi, con il fine di contenere la spesa di personale, con particolare riguardo al personale con qualifica dirigenziale.

La misura non è del tutto nuova poiché già la Legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 557, Legge 296/2006, come riscritto dall'art. 14, comma 7, D.L. n. 78/2010) (1) prevedeva tra le misure a disposizione degli enti per la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente nel suo complesso, di ridurre appunto le figure dirigenziali.

È una misura, quella in commento, di accompagnamento alla riforma "Madia", riforma a valle della

(1) 557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nel-

l'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:... *omissis*..

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di Uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici.

quale gli Enti Locali non avranno più una propria dotazione organica dirigenziale, in quanto il nuovo sistema della dirigenza pubblica, poggia sulla scissione, per tutti i dirigenti pubblici contrattualizzati, del rapporto organico dal rapporto di servizio; i dirigenti non saranno più dipendenti dell'amministrazione presso la quale prestano servizio, bensì saranno legati da un rapporto a tempo indeterminato con lo Stato e da un rapporto a tempo presso l'amministrazione presso la quale saranno chiamati a prestare servizio.

Il comma 221 può essere attuato sia non provvedendo alla sostituzione del personale dirigenziale che cessa, sia rivedendo gli assetti organizzativi interni con l'effetto di verticalizzare la struttura attraverso la creazione di macro settori a capo dei quali il dirigente eserciterà sempre più funzioni manageriali e sempre meno compiti istruttori che diventeranno appannaggio esclusivo dei funzionari.

Prova ne è che lo stesso comma 221 prevede, allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli Uffici, che il conferimento degli incarichi dirigenziali possa essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche quindi ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale.

La *querelle* circa la possibilità per i dirigenti tanto dell'avvocatura civica, quanto della polizia municipale, di poter essere a capo di più servizi eterogeni tra loro, limitazione che troverebbe appigli nella normativa di settore, tanto della polizia locale, quanto dell'avvocatura, così come il dibattito circa la collocazione nell'organizzazione dell'ente tanto del corpo o dei servizi di polizia quanto dell'avvocatura, aveva interessato a più riprese la giurisprudenza con sentenze a volte contrastanti, ma con una tendenza ad assecondare la vocazione alla autonomia delle due funzioni.

La misura contenuta nella Legge di stabilità va in controtendenza, offrendo la possibilità agli enti di perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa del personale con qualifica dirigenziale, attraverso l'affidamento ai dirigenti preposti all'avvocatura civica ed alla polizia municipale anche della direzione di altre strutture.

Il dirigente dell'avvocatura e il dirigente della polizia municipale, sono destinati al pari degli altri dirigenti a confluire nel ruolo unico della dirigenza, e quindi possibili destinatari in futuro di incarichi dirigenziali anche di diverso tipo.

La Legge di stabilità vuole semplicemente anticipare il passaggio dal dirigente "*professional*", che ha caratterizzato fin qui la Pubblica Amministrazione,

anche locale, a quella del dirigente "*manager*", più simile alla dirigenza del mercato privato.

Il dirigente è colui che sa organizzare i fattori della produzione, persone, risorse finanziarie e strumenti in vista del perseguimento del programma di mandato.

È tuttavia inutile negare che sul punto, specie con riguardo al settore dell'avvocatura, occorrerebbe un raccordo con la normativa speciale, da subito richiamata a propria difesa da tutti coloro che si oppongono al cambiamento.

Se con riguardo al particolare ambito dell'avvocatura il legislatore non si è posto il problema del coordinamento con la normativa di settore, si è tuttavia preoccupato di raccordare la novella con le norme in tema di prevenzione della corruzione che impongono la periodica rotazione del personale, specie dirigenziale o funzionariale, preposto a settori esposti al rischio corruzione.

Il comma 221 prevede in fatti che al fine del riordino delle competenze degli Uffici dirigenziali e dell'eliminazione di eventuali duplicazioni, non trovino applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.

Del resto anche sul punto la riforma della dirigenza pubblica, con la scissione tra rapporto di lavoro e rapporto di servizio, e con la durata a termine di quattro anni dell'incarico dirigenziale, consentirà di realizzare in modo agevole la rotazione tra i dirigenti.

Indisponibilità dei posti di dirigente

Al fine di favorire l'ingresso di nuovi dirigenti nella Pubblica Amministrazione, ed in particolare dei primi dirigenti reclutati e formati secondo il modello della legge di riforma, il comma 219 della Legge di stabilità prevede che, nelle more dell'adozione dei Decreti legislativi attuativi degli artt. 8, 11 e 17 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, siano resi indisponibili i posti dirigenziali, vacanti alla data del 15 ottobre 2015.

La misura è altresì volta, per espressa previsione normativa, a favorire la ricollocazione del personale dirigenziale degli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) che siano stati collocati in posizione soprannumeraria.

Viepiù gli incarichi a tempo determinato conferiti a copertura dei posti dirigenziali vacanti tra il 15 ottobre 2015 e il 31 dicembre 2015 cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti.

Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della Legge di stabilità, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge.

Le misure introdotte dal comma 219 non trovano applicazione per espressa previsione contenuta nel successivo comma 224, con riguardo a Province e Città metropolitane le quali sono destinatarie delle particolari disposizioni introdotte dalla Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ancora in fase di attuazione. Per Province e Città metropolitane continua a vigere il divieto assoluto di assunzioni a qualsiasi titolo ed in qualsiasi forma e per qualsiasi qualifica.

In altre parole d'ora in avanti, in attesa dell'entrata a regime della riforma della dirigenza pubblica, le amministrazioni pubbliche, ed anche i Comuni o loro unioni, possono procedere, nel rispetto dei limiti di legge e della capacità di spesa, ad assunzioni ed al conferimento di incarichi dirigenziali solo per la copertura dei posti dirigenziali coperti alla data del 15 ottobre 2015; ad esempio in caso di collocamento in quiescenza o cessazioni intervenute dopo il 15 ottobre.

I posti dirigenziali previsti in dotazione organica ma non coperti alla data del 15 ottobre non potranno dunque più essere coperti con nuove assunzioni.

Resta da capire, per i Comuni, se la novella faccia venir meno la possibilità di reclutare dirigenti avvalendosi della previsione contenuta nell'art. 110 del Testo Unico degli Enti Locali.

La disposizione contenuta nell'art. 110 consente agli Enti Locali di provvedere alla provvista di personale dirigenziale, per una durata non superiore al mandato del sindaco, mediante contratti a tempo determinato, tanto per la copertura di posti previsti in dotazione organica, che per la copertura di posti *extra* dotazione organica. Se il ricorso al recluta-

mento di dirigenti *extra* dotazione organica non è intaccato dalla previsione contenuta nella Legge di stabilità, l'utilizzo dell'art. 110 per la copertura di posti dirigenziali previsti nella dotazione organica potrà avvenire solo con riguardo alla copertura dei posti resisi disponibili per cessazioni verificatesi dopo il 15 ottobre e sempreché la nuova assunzione non si ponga in contrasto con l'obbligo imposto dal comma 221 di razionalizzazione delle dotazioni organiche dirigenziali e con i vincoli di spesa in materia.

In generale il blocco o il forte contenimento alla possibilità per il comparto pubblico di assumere nuovi dirigenti è calmierato dalla previsione contenuta nell'art. 216, che però non interessa gli Enti Locali, in virtù della quale nell'ottica di favorire il ricambio generazionale e l'immissione nella Pubblica Amministrazione di personale altamente qualificato, le facoltà assunzionali nel triennio 2016-2018 delle amministrazioni dello Stato sono prioritariamente finalizzate all'assunzione di cinquanta dirigenti mediante apposita procedura selettiva gestita dalla SNA e di cinquanta unità nei profili iniziali della carriera prefettizia, nonché di dieci avvocati dello Stato e dieci procuratori dello Stato. Un primo anticipo di quella che sarà la funzione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione che a regime si occuperà del reclutamento della formazione di tutta la dirigenza pubblica, compresa la dirigenza locale.

Agire per contenere la spesa del personale con qualifica dirigenziale è una misura imposta dal legislatore cui gli Enti Locali possono far ricorso anche al fine di compensare le somme da recuperare per porre rimedio all'annosa vicenda dei contratti decentrati del personale dei livelli con i quali erano state in passato distribuite risorse in violazione dei limiti legislativi e dei limiti posti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Risparmi da riorganizzazione per i recuperi da condono dei fondi

In ragione del comma 226 gli Enti Locali in regola con il Patto di stabilità possono, in alternativa al recupero sulle stagioni contrattuali successive, compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 4 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 maggio 2014, n. 68 (2), anche attraverso

(2) Art. 4 - Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi.

1. Le Regioni e gli Enti Locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse

l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221, certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228.

A ciò si aggiunga che la Legge di stabilità, in attesa della legge di riforma della Pubblica Amministrazione, destinata ad innovare anche sulla struttura retributiva e sul trattamento economico dei dirigenti, ripropone per l'anno 2016 le misure vigenti fino al 2014 compreso in tema di contenimento del salario accessorio, ciò anche per il personale con qualifica dirigenziale.

In virtù del comma 236 nelle more dell'adozione dei Decreti legislativi attuativi degli artt. 11 e 17 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Quindi anche le risorse da destinare al finanziamento, nel contratto decentrato della dirigenza, della retribuzione di posizione e di risultato, non potranno essere quantificate nel complesso in mi-

sura superiore allo stanziamento 2015, tenuto conto delle dinamiche occupazionali, in termini di cessazioni e di nuove assunzioni.

La norma incide sui fondi del trattamento accessorio impedendone di fatto ogni variazione in aumento: questo significa che se un dirigente cessa dal servizio (anche in corso d'anno) il fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato deve ridursi automaticamente.

Rispetto alle misure di contenimento previste dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010 vengono meno i vincoli alla dinamica retributiva individuale ma sono sostanzialmente riproposti i vincoli alle risorse dei contratti integrativi.

Ciò tuttavia consente all'interno dell'ente variazioni in aumento della retribuzione ad esempio di posizione di un dirigente che tuttavia deve trovare compensazione all'interno del fondo.

Torna quindi di attualità la circolare n. 21/2013 del MEF-RGS la quale aveva specificato che gli istituti non soggetti al vincolo del rispetto dell'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010 sono, oltre a quelle individuate dalla delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite n. 51/2011 (le risorse destinate alla progettazione interna - peraltro ormai non più dovute al personale dirigenziale - e quelle per le prestazioni professionali dell'avvocatura interna) anche le risorse non utilizzate del fondo dell'anno precedente.

La riforma della Pubblica Amministrazione è un cantiere sempre aperto i cui effetti potranno essere apprezzati solo nel medio periodo sempreché il quadro normativo di riferimento trovi un definitivo assestamento.

finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli...

omissis... Gli Enti Locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal Decreto di cui all'art. 263, comma 2, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.