

COMITATO NAZIONALE DIRIGENTI PUBBLICI **PER LA DIFESA DEGLI ARTICOLI 97 E 98 DELLA COSTITUZIONE**

OGGETTO: audizione Commissione Affari Costituzionali del Senato in merito all'esame dello schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza pubblica (n.328), in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n.124 – Osservazioni e proposte.

A. PREMESSE

In relazione al parere che la Commissione in epigrafe indicata è, normativamente, tenuta a rendere, si rivolge un appello, in senso costituzionalmente orientato, finalizzato ad aprire una fase di necessaria riflessione ed approfondimento, essenziale al fine di esaminare, con attenzione e senso delle Istituzioni, un testo - quello recante lo Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica - il quale è destinato a cambiare il futuro del sistema Paese ed ad incidere profondamente oltre che **sull'assetto e sul funzionamento delle Istituzioni, sulla vita di tutti i cittadini e sulla capacità dell'Italia di essere competitiva in rapporto alle categorie produttive ed ai paesi dell'Eurozona.**

Questo schema di provvedimento di riforma **non migliora le istituzioni, non garantisce il rispetto di principi invalicabili** di costituzionale memento, **non produce risparmi di spesa, non rispetta la separazione** – de iure condito vigente - tra l'esercizio della **funzione di indirizzo politico** e la **funzione di amministrazione attiva, non crea i presupposti** affinché l'ingente e pluriennale investimento pubblico operato nei confronti della selezione della migliore classe dirigente scelta attraverso idonee procedure concorsuali **sia capitalizzato a favore della società civile e dei servizi pubblici erogati.** In buona sostanza, questo schema di riforma **non è funzionale per la crescita culturale, economica e sociale del nostro Paese.** Anzi, rappresenta un punto di raro, quanto inedito, spregio nei confronti della cultura giuridica maturata in oltre sessant'anni di vita democratica della Repubblica Italiana, **in grado di disapplicare**, con un unico provvedimento, **regole condivise a livello comunitario, principi e norme costituzionali, principi consolidati del vigente ordinamento giuridico disciplinanti il pubblico impiego, orientamenti giurisprudenziali anche di rango costituzionale e financo le più elementari regole di buon senso e di buona amministrazione.**

Un provvedimento che ha come unica conseguenza l'occupazione dello Stato da parte della politica (rectius, degli apparati di partito), nonostante i buoni auspici dichiarati in seno alla legge delega da cui discende.

Al fine di ricondurre sotto l'alveo del diritto l'importante e strategica delega conferita per effetto della legge n. 124/2015, si chiede agli On.li Senatori componenti della Commissione Affari Costituzionali, i quali hanno espressamente ed in ragione del mandato parlamentare ricevuto la funzione di rappresentare l'elettorato attivo che li ha prescelti, legando inscindibilmente la funzione elettivamente ricevuta agli interessi superiori del Popolo italiano, di voler favorevolmente esaminare e, per l'effetto, accogliere le osservazioni e le proposte, che saranno di seguito illustrate.

Si segnala, in via procedurale, che conformemente al dettato della legge delega – nei noti termini di prodromicità - il legislatore delegante aveva previsto l'incardinamento presso le competenti Commissioni parlamentari dello schema di provvedimento in esame, unicamente all'esito del pronunciamento del Consiglio di Stato, il quale si è espresso nella seduta del 14 ottobre 2016 con proprio parere n. 1648, e della Conferenza Unificata. Si prende, pertanto, atto che l'iter parlamentare *de quo* è stato instaurato in assenza dei pareri all'uopo normativamente imposti.

Relativamente al parere reso dal supremo Consesso prot. n. 1648 del 14.10.16 è di tutta evidenza che, l'Organo consultivo adito, nell'affermare il ruolo concorrente e complementare assolto dalla politica e dall'apparato burocratico dello Stato ha ribadito, in via generale, il dovere di collaborazione finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo del pubblico interesse, ognuno nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali, secondo *“un modello composito di regolazione dei rapporti tra politica e amministrazione: i dirigenti esercitano le proprie funzioni amministrative in modo imparziale per il perseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi che i politici, nell'esercizio dell'attività di indirizzo, pongono in attuazione degli scopi di interesse pubblico definiti dal legislatore [...]. La Costituzione delinea una relazione tra organi politici e dirigenziali che si struttura secondo la logica non della separazione o sovrapposizione delle funzioni ma secondo quella della complementarietà e differenziazione funzionale dei compiti. I politici e i dirigenti esercitano un'attività diversa ma coordinata verso risultati comuni”*.

A ciò viene aggiunta una considerazione preliminare e pregiudiziale determinata dalla circostanza di fatto che qualora *“il legislatore delegante e, conseguentemente, il governo intendono approvare una riforma così radicale con il principio della invarianza di spesa”*, i giudici del collegio speciale segnalano *“come tale principio sia uno di quelli in cui più si riscontrano le difficoltà connesse alla fattibilità concreta della riforma. Non è sufficiente prevedere nuove regole di disciplina se poi non si prende in adeguata considerazione la fase di attuazione della riforma stessa e l'impiego di risorse finanziarie e umane che essa può richiedere”*.

Corollario immediatamente successivo alla completa mancanza di copertura finanziaria sopra richiamata è la mancanza di un sistema di valutazione credibile e oggettivamente riscontrabile in funzione di pietra angolare di ogni organizzazione moderna.

Secondo il Supremo Consesso adito, infatti, *“lo schema di decreto legislativo in esame [è] privo di regole relative a tale sistema, che pure ne dovrebbe costituire*

parte essenziale”, tanto che “la sua omissione rischia di comprometterne l’attuazione e, quindi, il raggiungimento delle stesse finalità prefissate dallo stesso legislatore”.

Già analizzando tali eccezioni preliminari è di tutta evidenza che aver slegato la valutazione del dirigente dal suo mantenimento in servizio, aprendo la strada ad una **pericolosa precarizzazione della dirigenza** che potrà risentire in modo stringente dell’influenza diretta della sfera politica, con rilevanti ricadute sul principio della imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che non consentire l’attuazione della riforma della dirigenza della Repubblica in situazione di invarianza della spesa, **rende tale riforma per ciò solo inattuabile**.

Le previsioni normative, sostiene il Consiglio di Stato, nella regolazione del rapporto di lavoro dirigenziale, devono essere conformi e attuate secondo i principi costituzionali. La loro possibile “inattuazione” si potrebbe risolvere in una violazione delle stesse disposizioni costituzionali, oltre che dei principi e dei criteri della legge delega.

In alcuni casi i rilievi sulla fattibilità sono ascrivibili direttamente alla formulazione della stessa legge delega: il Consiglio di Stato ha ritenuto infatti necessario segnalarli per rimettere alla valutazione del Governo l’eventualità di **effettuare interventi correttivi anche sulla fonte delegante, sulla “legge Madia”**.

Nel dettaglio, **il Supremo Consesso** ha reputato determinanti ai fini di poter concretamente gettare le basi per costituire una seria, credibile e costituzionalmente orientata riforma della dirigenza della Repubblica, rivalutare e, conseguentemente, emanare un nuovo provvedimento normativo che tenga massimamente conto dei seguenti aspetti:

1. Copertura finanziaria

Tra le questioni prioritarie e condizionanti, considerate indefettibili per il funzionamento effettivo della riforma, è l’aspetto finanziario. Il Consiglio di Stato ha, infatti, espresso perplessità sulla circostanza che una riforma così rilevante **sia stata approvata con invarianza di spesa**.

Senza una riconsiderazione del principio di invarianza di spesa, appare quindi poco realistico assicurare il funzionamento concreto di tutti i meccanismi e delle innovative procedure previste dalla riforma.

2. Procedure e criteri oggettivi

La riforma deve avvenire nel pieno rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, secondo precise regole che assicurino procedure e criteri di scelta del dirigente oggettivi, trasparenti e in grado di valorizzare le specifiche professionalità e competenze acquisite nell’ambito dei molteplici settori in cui le pubbliche amministrazioni operano. Non è sufficiente che le disposizioni siano contenute nello schema di decreto, ma occorre assicurarne l’effettivo funzionamento. L’esistenza delle condizioni necessarie e gli sviluppi applicativi di tipo finanziario e operativo rappresentano quindi, ad avviso del Consiglio di Stato, presupposti essenziali

per la riforma.

3. Procedura per il conferimento, durata e cessazione degli incarichi

- Il conferimento degli incarichi esterni deve necessariamente essere preceduto dalla verifica, almeno nell'ambito delle domande pervenute, dell'assenza, per profili e competenze, di adeguate professionalità interne alla dirigenza della Repubblica, **requisito che invece manca nel testo**. Non è compatibile, con il nuovo sistema, il mantenimento del richiamo all'art. 110, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione locale.
- Deve essere meglio chiarito il significato dell'espressione "*ferma restando l'appartenenza al Ruolo*" in caso di nuovo conferimento dell'incarico che comporta cessazione del contratto costitutivo del rapporto di lavoro a tempo indeterminato all'amministrazione che lo conferisce. Nel declinare la necessità di definire e stigmatizzare l'appartenenza al ruolo, il Supremo Consesso infatti, suggerisce di aggiungere dopo la parola "Ruolo" la locuzione "*di provenienza*", manifestando, comunque, dubbi sulla permanenza di incongruenze applicative. Nella fase di conferimento degli incarichi, la provenienza del dirigente da uno dei tre ruoli indicati nello schema di provvedimento odiernamente in esame incide sulla composizione delle Commissioni di cui all'art. 19.
- L'esclusione degli incarichi di vertice dall'obbligo della procedura di selezione è coerente con la giurisprudenza costituzionale, **ma non trova rispondenza nella legge delega**, che invece li include. Tra i criteri predisposti dalla Commissione, il Consiglio di Stato sottolinea ancora una volta che la predeterminazione certa di idonei ed oggettivamente misurabili criteri di conferimento, riveste importanza cruciale nella ricostruzione dei delicati rapporti tra politica e amministrazione e costituisce una delle condizioni indefettibili per la riforma. La previsione di criteri oggettivi e stringenti assicura la scelta di dirigenti dotati delle necessarie qualità di imparzialità e competenza. In generale, la principale criticità attiene **all'assenza**, nello schema di decreto in esame, **di un sistema efficace di valutazione dei dirigenti**, che doveva essere, invece, per espressa indicazione della legge delega, **un obiettivo fondamentale** della riforma della dirigenza. La mancata introduzione di questo aspetto incide negativamente sulla conformazione delle regole afferenti alla fase di conferimento dell'incarico. Nello specifico, il Consiglio di Stato pone in rilievo la necessità di adeguare questi criteri al nuovo sistema prefigurato nello schema di decreto che regge su un'amplificata mobilità orizzontale e verticale dei dirigenti. Pertanto, si evidenzia la mancanza di criteri selettivi volti a comprovare il possesso di specifiche competenze ed esperienze acquisite nell'esercizio delle precedenti funzioni dirigenziali con

valutazioni positive.

- Parimenti **manca la previsione di una durata ragionevole dell'incarico** per evitare incertezze sul regime del rapporto di lavoro, che consenta al dirigente di perseguire, con continuità, gli obiettivi posti dall'organo di indirizzo politico, consolidando l'autonomia tecnica propria del dirigente stesso ed evitando, al contempo, i pericoli di una autoreferenzialità che mal si concilia con la responsabilità dell'autorità politica di fissare obiettivi. La questione della durata degli incarichi costituisce, anch'essa, un momento di particolare rilevanza nella costruzione di un complessivo sistema che, in modo equilibrato, soddisfi **tutte le esigenze sottese ai principi costituzionali che regolano la dirigenza pubblica**. In questa ottica, l'incarico, pur essendo temporaneo, deve comunque consentire l'espletamento, in attuazione del principio di continuità e di valorizzazione delle competenze, delle funzioni per un arco temporale adeguato ad assicurare il perseguimento degli obiettivi programmati dagli organi politici, ed, al contempo, essere strutturato in modo da evitare che l'esigenza di ottenere un rinnovo delle funzioni possa condizionare l'esercizio imparziale di esse.
- La decisione dell'amministrazione di non rinnovare l'incarico per altri due anni al dirigente, in assenza di valutazioni negative, deve essere adottata unicamente all'esito di un procedimento che assicuri il rispetto del principio del contraddittorio che si concluda con atto motivato. Infatti, prescrivere un limite temporale predeterminato di due anni, **in assenza di un obbligo di motivare l'eventuale mancato conferimento in capo al dirigente** del medesimo incarico di funzione, ad avviso del Consiglio di Stato, **non realizza la funzione sostanziale del precetto** in rapporto al vigente impianto normativo in materia, in quanto **solo l'espressa previsione dell'obbligo di motivazione da parte dell'amministrazione** anche nel caso in cui essa decida di non rinnovare l'incarico **rappresenterebbe «il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo»** (Corte Cost. n. 92 del 2015). Il legislatore delegante ha posto un criterio direttivo che deve guidare la "decisione positiva" dell'amministrazione che conferisce l'incarico ma ciò non esclude, anzi impone, al legislatore delegato di completare questo **precetto con la regolazione della "decisione negativa" dell'amministrazione di non conferire l'incarico**. **Le argomentazioni appena esposte rappresentano anch'esse una delle condizioni indefettibili per la riforma (I, 5.2).**
- Occorre **prevedere le modalità di cessazione degli incarichi** soltanto a seguito della scadenza del termine di durata degli stessi, ovvero per il rigoroso accertamento della responsabilità dirigenziale.

4. Composizione della Commissione

Alla Commissione per la dirigenza lo schema di decreto assegna delicate funzioni di garanzia che presiedono l'intero procedimento di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Essa svolge compiti di estrema importanza in tutte le fasi di disciplina del rapporto di ufficio che vanno dalla scelta del dirigente, al sistema di valutazione, fino al momento della cessazione dell'incarico. Ciò, allo scopo di **assicurare che la relazione tra politica e amministrazione** si muova nella logica della **differenziazione di funzioni coordinate e non in quella della commistione di compiti politici e gestionali**. Queste funzioni sono indefettibili in un sistema, basato sul ruolo unico, che, ampliando la platea dei possibili destinatari di incarichi dirigenziali, potrebbe consentire l'innesto di meccanismi di interferenza politica non virtuosi nel procedimento di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Sulla composizione, le disposizioni **non sono, *ictu oculi*, conformi ai criteri direttivi della delega**, la quale prevede che i componenti delle Commissioni sono «*selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali*» (art. 11, comma 1, lett. b1). L'espressione «*selezionati con modalità*» **demanda ad un procedimento amministrativo** che deve essere strutturato in modo da garantire la scelta di soggetti in possesso dei requisiti sopra indicati.

Inoltre, sono individuati soggetti, quali il Segretario generale e il Capo dipartimento di un Ministero, che, oltre ad essere soggetti provenienti da carriere esterne all'ambito di applicazione della riforma, si trovano in **una posizione di non piena indipendenza dall'organo politico**.

Il Consiglio di Stato suggerisce, pertanto, numerose ed importanti modifiche che presuppongono **interventi non compatibili**, tra l'altro, **con l'indicato principio della invarianza di spesa**.

5. Mancanza sistema di valutazione

La riforma è priva, come già richiamato, di nuovi sistemi di valutazione della dirigenza - la cui mancanza rischia di compromettere la funzionalità dell'intero impianto, nonché dei principi per la fissazione degli obiettivi da parte dell'autorità politica.

Con riferimento a questi ultimi due aspetti è apparso evidente che senza la concomitante adozione di norme sugli obiettivi e sulla valutazione, è **impossibile che gli altri aspetti della riforma della dirigenza possano coerentemente funzionare**. In proposito, il Consiglio di Stato rileva che l'annunciata riforma generale del pubblico impiego dovrebbe essere meglio coordinata con questo provvedimento e suggerisce, altresì, di valutare

possibili correttivi alla norma primaria di delega affinché le riforme *de quibus* siano pienamente e compiutamente disegnate in coerenza con il vigente impianto normativo in materia. L'omissione del sistema di valutazione rischia di comprometterne l'attuazione e, quindi, il raggiungimento delle stesse finalità prefissate dal legislatore delegante. Non si tratta, è evidente, di una criticità dell'articolato in oggetto, ma di una decisione assunta dal legislatore delegante, che ha rimandato la riforma di questo ambito **al testo unico di riordino generale della disciplina del personale pubblico** (art. 17, comma 1, lettera r, della l. n. 124 del 2015). Nondimeno, il Consiglio di Stato, nel prendere atto di tale decisione politica, non può non evidenziare, su un piano generale, che **la riforma della dirigenza rischia di non poter essere compiuta senza che vi sia un preventivo – o quantomeno contestuale – intervento sulla valutazione**. E' stata, al riguardo, rimessa alla valutazione del Governo l'eventualità di **riconsiderare la tempistica dell'entrata in vigore di queste due riforme**, per evitare sfasamenti temporali che si risolverebbero anche in lacune attuative, suggerendo altresì la previsione di un cronoprogramma e di una fase sperimentale di verifica dei meccanismi introdotti unitamente ad un costante monitoraggio sull'attuazione della riforma, per valutare se le regole scritte si stiano effettivamente traducendo in concreti meccanismi operativi. **Monito che non può che essere oggetto di attenta ponderazione e paritario strategico orientamento da parte delle competenti Commissioni parlamentari in sede di parere consultivo sul provvedimento de quo.**

6. Responsabilità dirigenziale (art. 21)

Le indicazioni delle fattispecie che costituiscono, ai fini della responsabilità dirigenziale, *«mancato raggiungimento degli obiettivi»* **non sono state affatto declinate, in palese violazione** di quanto previsto in sede di legge delega. La questione critica che maggiormente si sottopone all'attenzione di codesto Organo, attiene alla **non chiarezza di alcune prescrizioni** e alla dubbia riconducibilità di alcune di esse nell'ambito della forma della responsabilità in esame. **La responsabilità per mancato raggiungimento dei risultati deve, infatti, essere configurabile soltanto nel caso in cui il dirigente non sia stato in grado di perseguire gli obiettivi definiti dall'organo politico al momento del conferimento dell'incarico**. La declinazione concreta di talune fattispecie, effettuata dalla norma in esame, **non risponde a questo modello**. In particolare, le fattispecie riferite alle relazioni con il personale sembrano riconducibili alla violazione dei doveri di vigilanza sul personale disciplinate dal comma 1-bis dell'art. 21. Altre fattispecie sembrano costruite come violazione di obbligazioni *“di mezzi”* e non di *“risultato”*, quale il *«mancato rispetto delle norme sulla trasparenza che abbiano determinato un giudizio negativo dell'utenza sull'operato della*

*pubblica amministrazione e sull'accessibilità ai relativi servizi», che prescinde dall'oggettivo mancato perseguimento dei risultati. Altre ancora, infine, appaiono eccessivamente generiche, quali la «*valutazione negativa della struttura di appartenenza, riscontrabile anche da rilevazioni esterne*», nonché «*la mancata rimozione di fattori causali illeciti*». Le riportate osservazioni, afferendo alla fase nevralgica di cessazione del rapporto dirigenziale in cui non devono entrare contaminazioni politiche, costituiscono, anche alla luce del parere del Consiglio di Stato, **ulteriori condizioni indefettibili per l'attuazione della riforma.***

7. Regime transitorio (art. 6 dello schema di decreto)

La possibilità di conferire, in via transitoria, incarichi generali agli attuali dirigenti della prima fascia deve essere assicurata **a tutti i dirigenti utilmente transitati nella prima fascia a norma del vigente articolo 23 del D.Lgs. n. 165/01 e ss.mm. ed ii.** Tale principio risulta essere di indefettibile introduzione, in ragione, da un lato, **della necessità di assicurare piena tutela ai diritti maturati dagli interessati in ragione del vigente quadro normativo** ed, al contempo, al fine di assicurare, **in ossequio al principio di irretroattività di cui all'art. 11 delle preleggi**, che la riforma della dirigenza amministrativa **non disponga che per l'avvenire rispetto a diritti quesiti e posizioni di *status* giuridico consolidatesi in forza di vigenti disposizioni di legge.** A tal riguardo, si chiede espressamente a codesta Commissione di voler rilevare **l'illegittimità costituzionale dell'esaminando Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica nella parte in cui, in difformità alla legge delega di cui costituisce provvedimento attuativo (art. 11, comma 1, lett. o) della legge n. 124/2015) non dispone, relativamente alla disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, la previsione obbligatoria di un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita.** Allo stesso tempo si chiede di voler prevedere espressamente **il riconoscimento del diritto all'incarico nei confronti dei dirigenti iscritti di diritto nel relativo Ruolo i quali hanno superato una procedura concorsuale, a norma dell'art. 97 della Costituzione per accedere al pubblico impiego ed hanno successivamente conseguito una progressione in carriera ai sensi degli artt. 35 e 36 della Costituzione e del vigente art. 23 del D.Lgs. n. 165/200, nonché di voler rendere effettivamente operativa e, quindi, sostanziale la distinzione dei tre ruoli (Stato, Regioni e Enti Locali) con previsione di un regime "compartimentato", basato sulla definizione di specifiche e ragionevoli priorità e condizioni per avvalimenti e assegnazione di incarichi riferibili a posizioni di ruoli diversi, con affermazione del diritto di prelazione ad esercitare, in via prioritaria, presso l'Amministrazione di appartenenza l'opzione di essere attributario di un incarico dirigenziale di livello**

corrispondente al Ruolo ricoperto alla data di entrata in vigore della riforma, in forza dell'avvenuto superamento di procedure concorsuali legittime e responsabilmente bandite dalla singola Amministrazione alla luce della carenze di organico *pro tempore* riscontrate, nonché sulla base dello stato giuridico ed economico maturato alla luce del vigente quadro normativo di riferimento (art. 23 del D.Lgs. n. 165/01).

8. Dirigenti privi di incarico (art. 23 bis)

Lo schema di provvedimento in esame, in attuazione della legge delega, disciplina la decadenza dal ruolo a seguito della permanenza in ruolo per due anni in assenza del conferimento di un incarico dirigenziale. Essa realizza una errata e deprecabile **sovrapposizione tra rapporto di servizio e rapporto di ufficio**, disponendo che una circostanza legata all'espletamento delle funzioni dirigenziali, possa comportare, *ad nutum*, una cessazione del rapporto di lavoro. **Il binomio responsabilità dirigenziale/mancato incarico viene sostanzialmente equiparato ex lege ad un vero e proprio licenziamento**. Il Consiglio di Stato prende atto del fatto che la norma in esame è conseguenza obbligata di quanto previsto dalla legge delega (art. 11, comma 1, lettera h), la quale prevede la «*decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa*». Il legislatore delegato potrebbe, **anche per evitare possibili declaratorie di incostituzionalità della norma**, circondare la previsione **da un più forte sistema di garanzie**. In primo luogo, pur essendo apprezzabile che il criterio direttivo riferito alla mera «*valutazione negativa*» sia stato attuato con la previsione della responsabilità dirigenziale, è necessario che essa venga **accertata in modo rigoroso**, il che implica, come sottolineato, che sussista **un efficiente sistema di valutazione dell'attività dirigenziale**. In secondo luogo, potrebbe essere previsto un termine di disponibilità, più ampio, di due anni. Infine, dovrebbe essere evitata una forma di decadenza *ex lege* e automatica attraverso la previsione **dell'obbligo per l'amministrazione di comunicare all'interessato l'avvio di un apposito procedimento che si deve concludere con l'adozione di un provvedimento finale motivato**. Infine, il comma 6 prevede che: «*le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle amministrazioni regionali e locali*». **Si evidenzia, al riguardo, che la Commissione speciale dubita della conformità a Costituzione di questa previsione.**

9. Trattamento economico (art. 19)

E' stata rimessa al Governo la decisione in ordine alla possibile riduzione

delle percentuali (nello schema in esame previsto al 50%) connesse al trattamento accessorio della retribuzione complessiva. Il vigente art. 24, comma 1-bis, dispone che *«il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente»*. Il successivo comma 1-quater aggiunge che *«la parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati della prestazione non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza (...) non abbia predisposto il sistema di valutazione»* disciplinato dallo stesso d.lgs. n. 165 del 2001.

Nello schema di decreto si innalza al 50 per cento la complessiva parte accessoria, di cui almeno il 30 per cento deve essere correlata ai risultati. Tali percentuali, per gli incarichi generali, sono ulteriormente innalzate al 60 e 40 per cento.

Il Consiglio di Stato mette in rilievo **un possibile dubbio di conformità alla legge delega che, nel contemplare i criteri direttivi, non indica anche di modificare le soglie previgenti e rimette al Governo la decisione in ordine alla possibile rimodulazione verso il basso delle previste percentuali connesse al trattamento accessorio**. Un ulteriore rilievo attiene alla necessaria **definizione degli obiettivi** da parte dell'organo politico nel rispetto dei criteri già indicati al fine di potere ancorare effettivamente al loro raggiungimento la corresponsione della relativa parte della retribuzione. A ciò si aggiunga che le deficienze connesse alla mancanza di un sistema efficace di valutazione dei dirigenti **si riflettano negativamente anche ai fini della previsione di meccanismi retributivi effettivamente corrispondenti alla qualità e quantità del lavoro svolto dai dirigenti**.

B. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Lo schema di decreto legislativo in esame - frutto di un approccio totalmente unilaterale e verticistico, **gravemente lesivo dei principi fondamentali di carattere sindacale**, voluti dal legislatore che ha devoluto la materia alla piena competenza ed autonomia della contrattazione collettiva di lavoro - presenta, in primo luogo e come rilevato dal Consiglio di Stato con proprio parere n. 1648 del 14.10.16, **numerose difformità rispetto ad alcuni rilevanti principi e criteri contenuti nella legge di delega**.

Lo stesso si caratterizza per **violazione sia diretta che transitiva (rispetto alla difformità alla legge delega), per rilevanti profili di oggettiva incostituzionalità** (articoli 1, 3, 4, 28, 35, 36, 39, 95, 96, 97, 98, 36, 39, 113, 114 e ss. della Costituzione), oltre che per **evidente lesione di alcuni fondamentali principi di diritto comunitario** - che, come è noto, è sovraordinato al nostro diritto interno - e **dell'ordinamento giuridico nazionale (preleggi)**.

Superata la fase iniziale di sorpresa ed incredulità, questo Comitato ha preso atto e consapevolezza del **carattere enormemente pregiudizievole del provvedimento legislativo in questione, gravemente lesivo di diritti collettivi e soggettivi conseguiti su presupposti di certezze giuridiche e di legittimi affidamenti, nonché di rilevanti diritti politici dei cittadini, connessi al diritto ad una Amministrazione e funzione pubblica imparziali ed efficienti.**

Si tratta di un provvedimento di impatto rivoluzionario, espropriativo di diritti di stato giuridico e del diritto alla funzione, che **determina una condizione di destrutturazione, precarizzazione ed asservimento senza precedenti** della dirigenza pubblica, limitandone fortemente la possibilità di assumere e far valere verso chiunque posizioni di legittimità o di adeguata validità tecnica, di certo destinata a peggiorare la funzionalità e l'efficacia complessiva dell'azione e dell'intervento pubblico.

Anche ridurre ed accomunare in un unico ruolo e in una sola qualifica una grande moltitudine di dirigenti che hanno maturato professionalità ed esperienze profondamente differenti per tipologia, contenuti, durata ed anzianità, appare distante dalle direttrici di alta specializzazione cui nel mondo si tende, nonché lontano anni luce dai più basilari principi in materia di crescita, sviluppo, valorizzazione e giusta differenziazione delle competenze e qualificazioni, oltre in evidente contrasto **con il principio costituzionale di “cura della elevazione professionale dei lavoratori”, sancito dall'articolo 35, comma 2, della Costituzione.** Tale lezione è, peraltro, facilmente e immediatamente traibile dal trattamento – del tutto opposto - riservato alle cosiddette “categorie eccettuate” (diplomatici, prefettizi, universitari, militari e Forze di Polizia), il cui esteso ordinamento per qualifiche o gradi, giustamente riflette, come in qualsivoglia **società civile in cui la funzione assolta dal diritto è direttamente finalizzato alla primaria esigenza *ne cives ad arma ruant***, il differente livello di sviluppo di carriera e di crescita professionale. Stesso dicasi per la parificazione, sul piano delle possibilità partecipative illimitate e prive di un *set* di priorità, criteri e condizioni, da parte di dirigenti appartenenti ad ordinamenti (statale, regionale e locale) di diversa ed oggettiva rilevanza istituzionale e territoriale.

Si tratta di **una ulteriore occasione persa** per evolvere verso un modello di dirigenza altamente qualificata e professionale, di vero prestigio e successo, un esempio eccellente tra diversi possibili, quella francese, che costituisce la storica ossatura strategica e prestigiosa della organizzazione dello Stato, che ha consentito alla Francia di affrontare con adeguatezza, decisione e lungimiranza anche fasi di forti crisi e difficoltà.

Viene, invece, oggi riproposta una versione, ancora più aggravata, di quella già fallimentare del precedente ruolo unico della dirigenza - su cui, in un passato

non troppo remoto, già Governo e Parlamento avevano dovuto prendere atto e fare una decisa marcia indietro - destinata a scardinare l'ordinamento del personale e l'andamento degli uffici pubblici, introducendo **un modello ponderoso, complicato e sostanzialmente ingestibile**, che tradisce un ingeneroso atto di sfiducia verso la dirigenza pubblica, che invero tanta e incondizionata collaborazione ha dato in questi gravi anni di attuazione di processi e misure di *spending review*.

Crediamo debba riflettersi attentamente sul fatto che la prima applicazione di tale farraginoso sistema dovrebbe avvenire, **con sottovalutati rischi ed impatti** (almeno per tutti gli incarichi in scadenza nella incipiente ultima fase di Governo prima della conclusione dell'attuale legislatura), **in un delicato periodo in cui l'azione pubblica dovrebbe concentrarsi con determinazione sull'attuazione del vasto quadro di interventi e sull'apertura dei cantieri che sono stati oggetto di approvazione nel rilevante e recentissimo ciclo di programmazione economica a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione e sui numerosi Patti per il Sud con le Regioni e le Città Metropolitane, messo a punto dal Presidente del Consiglio nella Cabina di Regia FSC nel trascorso mese di agosto, con il giusto e chiaro intento di indurre effetti di moltiplicatore economico e di sostegno all'incremento del PIL nazionale.**

Non crediamo che un oggettivamente disordinante concetto di mercato nazionale delle funzioni in vista di un obiettivo di radicale *spoil system*, destinato ad ampliare fortemente la sfera di occupazione politica della pubblica amministrazione e della dirigenza più strutturale, sia la cosa migliore che si attende un Paese che ha un forte bisogno di operosità e di incrementare l'efficienza, la produzione e la qualità dei servizi al cittadino e ai territori.

C. CONSIDERAZIONI NORMATIVE

In concreto, si intende evidenziare che la riforma in argomento investe, oltre ad interessi particolari, soprattutto fondamentali questioni di rilevanza politica generale connesse ai diritti politici, nei limiti in cui indebolisce la democrazia, mettendo la dirigenza amministrativa - nelle sorti, nella dipendenza e negli atti - totalmente in balia del potere politico (che invece si autodetermina assolutamente irresponsabile, persino in caso di responsabilità “*derivante da atti di indirizzo dell'organo di vertice politico*”), introducendo concrete ed inedite condizioni per una dirigenza e, conseguentemente, un'amministrazione, oggettivamente ed inevitabilmente meno imparziali.

La suddetta riforma lede effettivamente sia principi ed interessi di carattere generale, connessi alla garanzia democratica di imparzialità, buon andamento e legalità della pubblica amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, sia fondamentali e rilevanti diritti ed interessi collettivi di tutela sindacale delle categorie interessate, nonché individuali dei lavoratori coinvolti.

In sintesi, più che una riforma dalle alte intenzioni, sembra a questo Comitato, di intravedere un atto che pone molti dubbi e rischi di democraticità, laddove incide strutturalmente sui principi di imparzialità e su un opportuno spazio di indipendenza, e laddove sancisce al contempo un principio di totale irresponsabilità della dirigenza politica. Altro, infatti, non può desumersi dall'articolo 11 del provvedimento che accorda una totale assoluzione e immunità della dirigenza politica, a fronte di una esasperata massimizzazione e esclusiva responsabilizzazione della dirigenza pubblica, secondo un incomprensibile concetto di “*solo potere, senza alcuna responsabilità*”. E tutto questo in nome della legalità, dell'efficienza e della prevenzione della corruzione....

Appare, inoltre, antinomico ed intrinsecamente contraddittorio, in relazione ai principi fondamentali di autonomia contrattuale, l'enunciato dell'articolo 1 che dichiara l'intenzione della riforma di disciplinare tutti gli aspetti e i contenuti menzionati del rapporto dirigenziale, contestualmente ricordandone e sancendone il principio del regime di diritto privato, perciò con evidente **invasione di campo laddove interviene per disciplinare aspetti tipicamente devoluti e spettanti alla contrattazione collettiva**.

Per questo motivo, si ritiene che l'intervento riformatore leda gravemente anche il principio della contrattazione lavorativa e dell'autonomia contrattuale, tanto a livello tanto collettivo, quanto individuale.

A causa di tale processo riformatore, incessante e sempre unilaterale, il dirigente pubblico lavoratore non ha più, di fatto, né tutele, né autonomia, e

neppure il mantenimento dei raggiunti contenuti e livelli contrattuali, sia collettivi che individuali, nè le garanzie previste per i dirigenti privati!

A ben vedere il provvedimento di riforma **dichiara propositi in apparenza alti e solenni, in specie di legalità e di efficientamento, nella realtà invero del tutto opposti rispetto alla sostanza delle decisioni e previsioni in esso contenute, che invece si propongono di realizzare un sistema di strutturale e permanente condizionamento, nonché l'obiettivo di rilevanti tagli al costo del lavoro,** riflettendo un pregiudizio piuttosto qualunquistico tendente a considerare l'Amministrazione Pubblica come stretto elemento di costo, se non addirittura di freno ed ostacolo all'iniziativa economica, imprenditoriale e sociale.

Perciò, le nuove disposizioni della riforma, oltre a risultare **incostituzionali ed inadatte agli scopi dichiarati, errate nel metodo e nel merito, inclini ad innegabili logiche di asservimento e di soli tagli, si rivelano del tutto ingenerose ed incomprensibili** dopo anni di blocco dei contratti collettivi, di accettazione di pesanti decisioni legislative, di significativa riduzione dei trattamenti e dei tetti retributivi, nonché a fronte del contributo importante e convinto della dirigenza pubblica al processo di realizzazione degli obiettivi di *spending review* e di contenimento, razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica e dell'azione istituzionale.

Del tutto esplicito è, infatti, lo scopo finanziario del provvedimento che mira dichiaratamente alla "*graduale riduzione del numero complessivo dei dirigenti*", laddove ipotizza di "risparmiare" 1 miliardo di euro. Ossia una cifra enorme, se rapportata ad una consistenza della dirigenza interessata (circa 5000 dirigenti dello Stato e 25.000 dirigenti degli enti locali fra cui i dirigenti tecnico/amministrativi della Sanità). In realtà, non sembra si intenda perseguire alcun efficientamento della macchina pubblica, **mentre si avvia ad un inevitabile contenzioso di notevoli quanto inedite dimensioni.**

Più che una riforma si tratta di una finanziaria supplementare con tanto di tagli aggiuntivi, dove la soppressione dei ruoli delle singole amministrazioni, in funzione della costituzione di un ruolo unico ed in assenza di previsione di un ruolo ad esaurimento, determina conseguentemente la soppressione dell'organico delle singole amministrazioni e **la dispersione, nel complesso, del rapporto di corrispondenza tra posti organici e posizioni organizzative.** Ne consegue che, ove le Amministrazioni, venuti meno i relativi vincoli organici, proseguiranno discrezionalmente nei processi di riordino realizzando ulteriori restrizioni ed accorpamenti delle posizioni dirigenziali, questi causeranno **inevitabili squilibri negli assetti e nelle odierne corrispondenze tra posti organici e posizioni organizzative**, con la prevedibile possibilità di determinare la formazione di forti eccedenze ed esuberi, **con grave pregiudizio al diritto conseguito alla conservazione del posto e ad una funzione, con i connessi diritti retributivi.**

In specie, lo smantellamento dei ruoli delle amministrazioni, delle distinte e relative dotazioni organiche, la privazione del rapporto con l'amministrazione di appartenenza e del diritto al posto organico a cui si è avuto accesso a seguito del superamento di un pubblico concorso e di procedure comparative, del diritto ad un incarico ed alla funzione, nonché la privazione della qualifica di prima fascia e di tutte le connesse conquiste di impegno professionale e lavorativo, ottenute sulla base di particolari e risalenti presupposti di legittimo affidamento, vendono oggi sacrificati dalla riforma in ragione di una **semplicistica e superficiale volontà di creazione di un ruolo unico e di riduzione ad una unica qualifica dirigenziale**, insieme alla precarizzazione e ordinaria rotazione degli incarichi della durata massima di 4 anni. E **tutto avviene nel dichiarato motivo di realizzare e operare una graduale convergenza verso un insolito e superato concetto di omogeneizzazione professionale, laddove tutto il mondo si dirige verso un'ottica di alta competenza e specializzazione**. Si tratta, cioè, di innovazioni che ci appaiono come qualcosa di inconcepibile, soprattutto per i dirigenti che hanno decisamente consolidato tali situazioni giuridiche soggettive, in specie in assenza di adeguate e concertate contropartite di tutela delle posizioni senza incarico e di strumenti di flessibilità e di eventuale incentivazione a prepensionamenti.

Nella prospettiva risalta, inoltre, la **profonda contraddizione di istituire un ruolo *ad hoc* per i dirigenti della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la previsione volta a conservare la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ad esterni di controvertibile esperienza**.

Tale evidente effetto **di totale asservimento e precarizzazione del rapporto di lavoro** contrasta con il funzionale principio costituzionale di cui all'articolo 98, comma 1, che al predetto fine di imparzialità vuole gli impiegati pubblici al servizio esclusivo alla Nazione, anziché assoggettati ai possibili condizionamenti e tentazioni manipolatorie dei Governanti di turno, che questa riforma consente.

Si tratta, inoltre, di **disposizioni tanto pregiudizievoli quanto di estrema farraginosità e ponderosità applicativa, destinate ad incidere negativamente sull'andamento ed efficienza del settore pubblico**.

Soprattutto nei limiti in cui prevede - e non solo per l'avvenire, ma senza darsi minima cura per le situazioni pregresse ed il legittimo affidamento di quanti hanno avuto accesso ad ordinamenti e carriere **sulla base di precise regole giuridiche vigenti** e presupposti di ingaggio - la migrazione e l'indistinto "ammassamento" in un unico ruolo (con soppressione dei ruoli e degli organici delle Amministrazioni di appartenenza) ed una unica qualifica dirigenziale, la riforma realizza l'effetto di una

manifesta espropriazione di uno *status* giuridico conseguito a seguito del superamento di una lunga procedura di concorsi pubblici per l'accesso a specifiche posizioni organiche presso una determinata amministrazione, con previsione e diritto ad una relativa posizione e funzione. **Posizione di *status* accresciuta e maturata, nel caso dei dirigenti con qualifica di prima fascia, mediante ulteriori specifiche procedure selettive e comparative e qualificanti esperienze lavorative, in superiori funzioni e responsabilità svolte in assenza di qualsivoglia soluzione di continuità.** Viene, cioè, cancellato il diritto ed il rapporto di appartenenza con l'Amministrazione, il relativo ruolo, la posizione organica e funzionale conseguita a partire dal superamento del concorso pubblico e della specifica assunzione. L'effetto è, in sostanza, di **smantellare la carriera e la storia professionale ed umana di ciascun dirigente pubblico**, conquistata spesso con enormi impegni e sacrifici, cancellando i diritti e le garanzie acquisiti e maturati a seguito di procedure pubbliche basate su **legittimi affidamenti, senza minimamente porsi il problema dei perversi e pregiudizievoli effetti di valenza retroattiva e la doverosità almeno di prevedere una adeguata e condivisa disciplina transitoria**, incentrata sulla previsione di un ruolo e qualifica ad esaurimento.

Stesso dicasi per la disposizione che **nega un prioritario diritto dei dirigenti di prima fascia oggi in servizio, a concorrere alle posizioni di dirigenza generale, che appare oggettivamente ingiusta ed incoerente rispetto alla qualifica acquisita, oltre che contraria ai più basilari principi e teorie in materia di crescita, sviluppo, valorizzazione e differenziazione delle professionalità ed esperienze, nonché con il principio costituzionale di "cura della elevazione professionale dei lavoratori", sancito dall'articolo 35, comma 2, della Costituzione.**

Nel contesto, anche la più alta dirigenza, la cui durata in carica segue ordinariamente la scadenza del Governo, non avendo più alcun diritto alla conservazione né del posto organico di ruolo né ad un incarico o ad una posizione funzionale, **appare destinata a subire un rilevante indebolimento sul piano della possibilità di esprimere posizioni tecniche e di legittimità.**

Lo stesso dicasi per quanto concerne la **messa in discussione dei diritti retributivi**, a fronte del fondamentale principio di ***divieto di reformatio in pejus* dei trattamenti economici, in specie di carattere fondamentale o comunque fissi e continuativi**, diversi da componenti variabili di risultato o premiali. Componente, quest'ultima, che invece la riforma tende a rendere strutturalmente maggioritaria, a discapito delle componenti di trattamento fondamentale maturata.

Per quanto concerne, peraltro, il ruolo dei dirigenti di prima e seconda fascia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui peculiarità si era espressa nelle specifiche qualifiche ispirate alla burocrazia parlamentare con la denominazione e

distinzione tra Referendari e Consiglieri, **l'attuale previsione di riconduzione al ruolo unico e ad un'unica qualifica confligge con il carattere di Organo di rilevanza costituzionale della Presidenza del Consiglio medesima e con la diversa e peculiare tipologia professionale e funzionale dei suoi dirigenti.** Aspetto, quest'ultimo, che di certo pone **una questione di peculiarità strutturale ed ordinamentale da preservare**, su argomenti e basi giuridiche molto più pregnanti rispetto a quelle che hanno indotto la riforma a prevedere l'espressa esclusione per alcune categorie, quali la carriera diplomatica, prefettizia, universitaria, ecc.

Non ci pare, perciò, giusto e produttivo che si prosegua su questa vilipendistica attitudine, artatamente alimentata, di proiettare così ingiustamente sulla pubblica amministrazione, fatta di tantissime persone oneste ed inclini a sacrifici, tutti i mali e le immoralità del Paese. Anche **le continue e screditanti enunciazioni e le specifiche disposizioni sulla facile licenziabilità dei dirigenti pubblici e sulla necessità di una loro completa assimilazione ai dirigenti privati, non sembrano tenere adeguatamente conto della circostanza che la posizione di un dirigente pubblico scaturisce da un pubblico concorso e da lunghe e spesso complesse e reiterate procedure competitive, né delle significativamente più elevate condizioni di trattamento economico dei dirigenti privati e del loro più ampio spazio e livello di contrattazione collettiva ed individuale. Né si comprende la ratio per la quale alla ordinaria scadenza dell'incarico, anche i dirigenti che non hanno demeritato debbano ritrovarsi nella insolita posizione di collocati in disponibilità, con l'onere di partecipare ad incerti interPELLI, subendo ogni conseguenza negativa, con particolare riferimento ad un ingiusto quanto immotivato danno economico.** Anche la norma sull'inapplicabilità dell'ordinario principio di tutela delle mansioni superiori, rispondente tipicamente ad una logica di svolgimento di funzioni di fatto, non si comprende come possa operare anche in presenza di incarichi e funzioni superiori formalmente assegnati. **Decisamente e gratuitamente punitiva appare, parimenti, la disposizione che prevede che "in ogni caso, il dirigente privo di incarico è tenuto ad assicurare la presenza in servizio, e rimane a disposizione dell'amministrazione"** e quella secondo cui "*i dirigenti privi di incarico possono, in qualsiasi momento, formulare istanza di ricollocazione in qualifiche non dirigenziali, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni.*", che si configurano senza mezzi termini come una vera e propria forma di **mobbing legalizzato**.

Non può, pertanto, non concludersi che si tratta, **nel metodo**, di **una riforma emanata con modalità - volendo dir bene - del tutto unilaterali, verticistiche e frettolose**, avendo disertato totalmente una fase vera di informazione e confronto effettivo con le categorie interessate, e, **approfittando di un contesto di distrazione generale**, sottoposta ad alcuni necessari pareri istituzionali con tempistiche ferragostane.

Il provvedimento, perciò dai forti e manifesti contenuti punitivi, appare come una ennesima occasione persa, nell'ottica di favorire l'evoluzione della dirigenza pubblica verso un modello di burocrazia professionale e moderna, come quella dei più avanzati partner europei, in specie quella francese, chiamata ad interpretare la voglia di partecipare da protagonisti alla sfida del Paese per il superamento della crisi e per l'affermazione di un nuovo sistema di sviluppo economico e culturale, su rinnovate basi di carattere etico.

A parte i soli e meri enunciati, nella sostanza la riforma in questione sovverte strutturalmente i già esistenti obiettivi e concreti apprezzabili risultati raggiunti, nonché la corrente tendenza, *rectius*, determinazione, di voler perseguire e rafforzare requisiti di imparzialità, buon andamento, efficienza, legalità, sradicamento della corruzione, e ricreazione di una etica forte della pubblica amministrazione, mediante disposizioni che rispondono al mal celato intento di determinare una situazione di totale asservimento e precarizzazione della dirigenza pubblica, ponendola sotto perenne ricatto. Di certo, non un buon presupposto per chi deve assicurare l'assunzione di posizioni di correttezza tecnica o di legittimità degli atti e delle soluzioni. Anzi, il radicale indebolimento della dirigenza pubblica appare decisamente impressionante e vistoso proprio laddove la riforma, nel mentre centralizza ed attribuisce ogni potere alla dirigenza politica, al contempo prevede una esasperata massimizzazione delle responsabilità sul piano gestionale, amministrativo e contabile in capo alla dirigenza, a fronte di una reciproca previsione di totale irresponsabilità della dirigenza politica. Si evidenziano, in proposito, alcune disposizioni dell'articolo 11 che rimarcano la *"titolarità in via esclusiva della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale, ancorché derivante da atti di indirizzo dell'organo di vertice politico"*. Disposizione del tutto in contrasto con il principio dell'articolo 95, comma 2, della Costituzione che vuole *"i ministri responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri"*, come, peraltro, affermato dal Consiglio di Stato in seno al parere n. 1648 del 14.10.16.

In particolare, le nuove disposizioni in materia di attribuzione degli incarichi sembrano produrre un effetto di grave e permanente condizionamento, precarizzazione e possibilità di manipolazione dei dirigenti, estendendo gravemente la sfera della scelta di discrezionalità ed asservimento politico, sino ad oggi contenuti ai livelli della sola dirigenza apicale (segretari generali e capi dipartimento), estendendola a tutta la dirigenza più strutturale, prevedendo, altresì, una ulteriore centralizzazione del potere di nomina dirigenziale, di fatto, in capo al solo Presidente del Consiglio dei Ministri.

Peraltro, le suddette disposizioni, sulla base di un complesso e farraginoso sistema ad interPELLI, nei fatti, ledono il diritto del dirigente lavoratore ad una posizione funzionale, cui corrisponde reciprocamente un preciso dovere dell'amministrazione,

degradandolo ad un semplice interesse legittimo connesso ad un mero obbligo partecipativo.

La Commissione per la dirigenza statale, composta dai vertici delle “categorie protette” di diretta scelta e nomina politica, chiamati ad occuparsi di tutta la dirigenza, di fatto costituiscono una *longa manus* e, per l’effetto, strumento di ulteriore ingerenza della sfera politica.

Non si comprende per quale ragione, previsto correttamente un sistema di valutazione e di programmazione dei fabbisogni assunzionali, insieme alla creazione di una apposita banca dati, **non sia altrettanto possibile prevedere un più funzionale ed efficace sistema di programmazione e gestione delle scadenze e delle assegnazione degli incarichi da parte delle Amministrazioni, senza necessariamente determinare una fase di collocamento in disponibilità del dirigente cessato dall’incarico**, a prescindere che abbiano o meno demeritato nell’esercizio delle proprie funzioni.

La riforma, in buona sostanza, prevede che gli oltre 30.000 dirigenti siano organizzati in tre ruoli (statale, regionale e locale), all’interno dei quali le amministrazioni identificano, **con una procedura a piena ed esclusiva discrezionalità politica**, i dirigenti ai quali conferire incarichi quadriennali. **Tale ripartizione in tre ruoli è peraltro del tutto fittizia**, considerato che **non si tiene in alcun conto della diversa rilevanza istituzionale delle strutture amministrative (centrali, regionali e locali) e viene consentita non una mobilità che tenga ragionevolmente conto di necessari criteri di corrispondenza, di coerenza tra posizioni di incarico e tipologia di ruolo di appartenenza, di ovvie priorità, ma un vero e proprio “mercato” nazionale delle funzioni**. Un sistema dove tutti possono concorrere a tutto, anche **al di fuori di un doveroso meccanismo di contingentamento e di autorizzazione di comandi o fuori ruolo**. Inoltre, ipotizzando che la scadenza di tali incarichi sia equamente distribuita nel quadriennio, ogni anno scadrebbero circa 7.000 incarichi dirigenziali sottoposti alla selezione ed al parere definitivo di una commissione. Ogni anno dovranno, perciò, essere vagliate migliaia di domande relative all’affidamento di incarichi dirigenziali, su tutti i livelli di *governance* del Paese.

Che dire, poi, della disposizione che prevede che i vincitori del corso-concorso dirigenziale sono immessi in servizio come funzionari, per un periodo di tre anni e alla fine sottoposti ad un ulteriore esame di conferma?

In conclusione, il nuovo quadro legislativo di fatto introduce **una riedizione peggiore, con conseguenze devastanti per la Pubblica Amministrazione, del già fallimentare modello di riforma del precedente ruolo unico** (che ha importato le pratiche di *spoil system* e di apertura ad esterni di controvertibile esperienza), **su cui Governo e Parlamento hanno già dovuto fare una decisa**

quanto repentina marcia indietro. Solo con la **correzione della “riforma Frattini” del 2002**, vi è stata una primo serio tentativo di ripristinare e sviluppare un modello di dirigenza di ruolo che iniziava a guardare ad un concetto di carriera protesa verso un’alta qualificazione ed omogenea professionalità in tutti i comparti statali, più incline a sostenere un’apprezzabile crescita in termini di produttività, unitamente alle nuove esigenze protese verso un approccio più marcatamente operativo. In quella fase **la dirigenza ha, perciò, saputo aprirsi ad una cultura del servizio e del risultato**, a beneficio di una collettività giustamente più consapevole ed esigente di trattamenti e servizi efficienti e moderni, che rendevano necessario un generale potenziamento della funzionalità della pubblica amministrazione ed una classe dirigente più qualificata ed all’altezza del compito. Si consolidava, nella circostanza, l’impegno di una managerialità orientata ad operare per obiettivi programmati e risultati esibibili e misurabili, e a produrre un aggiornamento e snellimento dei moduli operativi, al fine di imprimere un percepibile innalzamento dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi da rendere alla utenza pubblica.

Una attenta, ma facile analisi, di un qualsiasi addetto ai lavori o cultore del diritto, porta immediatamente a concludere come **questo incessante e non condiviso processo riformatore dell’amministrazione e della dirigenza pubblica non ha di fatto mai affrontato il vero problema di costruire un modello di eccellenza professionale omogenea per la pubblica amministrazione**, come avviene per esempio da decenni in Francia con il supporto dell’ENA, la Scuola Nazionale di Amministrazione, che garantisce **l’essenza di una burocrazia professionale e moderna**. E’ un modello di successo che potremmo e dovremmo copiare affinché la carriera dei pubblici dirigenti possa iniziare con una formazione unica ed essere sostenuta negli anni al fine di garantire efficienza e efficacia delle strutture pubbliche in ogni campo.

Non può, peraltro, sottacersi che proprio la mancata scelta ed applicazione di un modello di eccellenza per il comparto pubblico è stata probabilmente la causa di un sistema strutturalmente debole dal punto di vista organizzativo e forse etico, che ha, di fatto, impedito di disporre di una robusta ed estesa rete di consapevolezze e strumenti in grado di fare da argine alla invasione ed al saccheggio economico a cui è stato negli ultimi anni sottoposto il nostro patrimonio nazionale.

Per queste ragioni, da un Governo così impegnato ad innovare, è giusto aspettarsi che sappia **aprire, anche in limine, un dibattito finalizzato alla messa a punto di una proposta che guardi ad un modello di burocrazia, moderna e professionale, ma soprattutto rispettoso dei dettami della Costituzione, che vuole i funzionari pubblici al servizio esclusivo della Nazione, quali baluardi di una funzione pubblica improntata a principi effettivi di imparzialità, legalità e buon andamento, quest’ultimo declinato in termini di reale efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell’azione amministrativa.**

Questo incessante, quanto non condiviso e discutibile processo riformatore, invero, pare ingiustamente non voler cogliere le potenzialità e il valore di un tale confronto collaborativo, non trascurando il fatto che la dirigenza pubblica ha dimostrato, nelle diverse fasi riformatrici, di saper rispondere con eccellente maturità e di **potersi accreditare come una possibile grande risorsa del Paese. Perciò, meritevole di essere coinvolta in un dibattito costruttivo ed in un processo riformatore e di crescita di sistema che, rilanciando per primo proprio sul terreno dell'etica e dell'efficienza, possa fornire contributi propositivi - traendo frutto dalle lezioni di un'esperienza concreta - anche per quanto concerne la messa a punto di alcuni strumenti e procedure di grande attualità, che ancora oggi continuano a costituire i cd. "vincoli, lacci e laccioli" che ostacolano l'efficacia dell'azione amministrativa.**

In conclusione, sarebbe auspicabile che tale normativa venisse, in senso costituzionalmente orientato, ricondotta in un contesto più organico e di maggiore armonia, quale l'adottando Testo Unico sul Pubblico Impiego, consentendo adeguate possibilità di confronto collaborativo per approfondimenti e per un'utile verifica di funzionalità.

Analogamente, si intende far rilevare **l'incostituzionalità della attuale formulazione, laddove gli effetti non si rivolgono per l'avvenire, non prevedono una adeguata disciplina transitoria e di salvaguardia per le situazioni già consolidate, non riconoscono un diritto alla funzione e un perimetro di gestione dei differenti ruoli, circoscrivendo e procedimentalizzando le possibilità di virtuosa mobilità tra i diversi ruoli.**

PROPOSTE

Per questi motivi lo scrivente Comitato nazionale di dirigenti pubblici per la difesa degli articoli 97 e 98 della Costituzione intende chiedere a codesta Onorevole Commissione di voler valutare le seguenti considerazioni e proposte, ai fini dell'assunzione di ogni possibile iniziativa e del rilascio di un parere articolato sulla base di condizioni puntuali:

- Promuovere fattivamente **il ritiro** dell'esaminando *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* affinché la materia ivi trattata possa essere ricondotta e disciplinata, nell'ambito dell'unico contesto in cui, in modo organico ed armonico, possa essere inquadrata e resa effettiva una riforma della dirigenza pubblica: l'inserimento della stessa nella delega per il Testo Unico del Pubblico Impiego;
- rilevare **l'illegittimità costituzionale** e la mancanza di conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, anche di rilievo comunitario, dell'esaminando *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica*, laddove non disponga, contestualmente, **una adeguata disciplina transitoria e non preveda il riconoscimento e la connessa disciplina** – nell'ambito della prefata Disciplina transitoria - **dell'istituto del Ruolo e della Qualifica ad esaurimento** in cui devono essere inquadrati, rispettivamente, **i Dirigenti di prima e di seconda fascia già titolari** alla data di entrata in vigore della riforma – sulla base del vigente quadro normativo – **di precisi diritti e connesse responsabilità gestionali**, al fine di scongiurare un pericoloso precedente di **espropriazione di status giuridico** e di diritti conseguiti sulla base di norme giuridiche vigenti a seguito dei quali si sono verificati, innegabilmente, tutti i presupposti di un **legittimo e pieno affidamento**;
- rilevare **l'illegittimità costituzionale** dell'esaminando *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* nella parte in cui, in difformità alla legge delega di cui costituisce provvedimento attuativo (art. 11, comma 1, lett. o) della legge n. 124/2015) **non dispone**, relativamente alla disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, **la previsione obbligatoria di un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita**;
- prevedere espressamente **il riconoscimento del diritto all'incarico** nei confronti dei dirigenti iscritti di diritto nel relativo Ruolo i quali hanno **superato una procedura concorsuale**, a norma **dell'art. 97 della**

Costituzione per accedere al pubblico impiego ed hanno successivamente **conseguito una progressione in carriera** ai sensi degli **artt. 35 e 36 della Costituzione e del vigente art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001;**

- rendere effettivamente operativa e, quindi, **sostanziale** la distinzione dei tre ruoli (Stato, Regioni e Enti Locali) con previsione di un regime “compartimentato”, basato sulla definizione di specifiche e ragionevoli priorità e condizioni per avvalimenti e assegnazione di incarichi riferibili a posizioni di ruoli diversi, **con affermazione del diritto di prelazione ad esercitare, in via prioritaria, presso l’Amministrazione di appartenenza l’opzione di essere attributario di un incarico dirigenziale di livello corrispondente al Ruolo ricoperto alla data di entrata in vigore della riforma**, in forza dell’avvenuto superamento di procedure concorsuali legittime e responsabilmente bandite dalla singola Amministrazione alla luce della carenze di organico *pro tempore* riscontrate, nonché sulla base dello stato giuridico ed economico maturato alla luce del vigente quadro normativo di riferimento (art. 23 del D.Lgs. n. 165/01);
- rilevare **l’illegittimità costituzionale** dell’esaminando *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* nella parte in cui, in difformità alla legge delega di cui costituisce provvedimento attuativo, **attribuisce alla Commissione** non solo la verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi, ma anche, inspiegabilmente, **la predeterminazione di quegli stessi criteri cui poi la stessa Commissione sarà chiamata a dare attuazione;**
- rilevare **l’illegittimità** dell’esaminando *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* nella parte in cui, in difformità alle Disposizioni sulla legge in generale (art.11 delle Preleggi) **disponga, attraverso una deprecabile *reformatio in peius* - retroattivamente e non unicamente per l’avvenire** - di diritti soggettivi e posizioni di *status* giuridico consolidatisi in forza di disposizioni di legge vigenti, disattendendo, arbitrariamente ed in questo solo ambito giuslavoristico, il consolidato principio ermeneutico *tempus regit actum*;
- integrare il previsto sistema di programmazione triennale dei fabbisogni assunzionali, con un analogo **sistema di programmazione e gestione delle scadenze degli incarichi e nuove assegnazioni** dei medesimi, al fine di modificare e, per l’effetto, **scongiorare** l’iniqua attuale previsione di collocamento in disponibilità, **anche in assenza di qualsivoglia demerito ovvero contestazione circa il mancato raggiungimento degli obiettivi gestionali assegnati**, dei dirigenti scaduti, al quale - secondo lo schema di

provvedimento odiernamente in esame - verrebbe applicato *sic et simpliciter*, dal giorno successivo alla scadenza del proprio contratto individuale di lavoro ed in ragione del solo avveramento del prefato termine, una ingiusta ed illegittima **decurtazione del 50% del trattamento economico in godimento;**

- estendere gli interPELLI prevedendo la possibilità di partecipazione anche alle posizioni di Capo dipartimento ed a quelle di responsabilità nelle società partecipate,
- prevedere espressamente che l'obbligo di partecipazione a 5 interPELLI deve riguardare posizioni del ruolo corrispondente e coerenti con il livello di responsabilità dell'ultimo incarico ricoperto, al fine di **scongiurare illegittime, deprecabili ed inique ipotesi di demansionamento;**
- legittimare il conferimento di incarichi ad **esperti esterni** alla pubblica amministrazione unicamente, nel limite di una percentuale predeterminata, in ipotesi di **accertata indisponibilità di analoghe professionalità di dirigenti privi di incarico** iscritti presso il relativo Ruolo;
- analogamente, legittimare il conferimento di **incarichi di consulenza**, nel limite di una percentuale predeterminata, unicamente in ipotesi di **accertata indisponibilità di analoghe professionalità di dirigenti privi di incarico** iscritti presso il relativo Ruolo;
- prevedere nei confronti del dirigente che ha portato a compimento il proprio incarico dirigenziale **senza demerito**, la conservazione della retribuzione in godimento, esclusa la componente di risultato, sino al termine massimo di due anni entro i quali deve, comunque, essere conferito un nuovo incarico, di dirigenza, di staff, alta consulenza o collaborazione, in virtù del riconoscimento del diritto all'incarico, fatti, comunque, salvi i casi di accertato demerito in cui verrebbe meno anche la componente di retribuzione di posizione di parte variabile;
- eliminare le conseguenze abnormi previste per effetto dello *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* odiernamente in esame, con particolare riferimento alla disposizione sulla determinazione del trattamento pensionistico dei dirigenti privi di incarico o "declassati", **se non legata al dato dell'ultimo trattamento in godimento di carattere fisso e continuativo in vigore di incarico**, e/o fatta salva la migliore condizione connessa all'applicazione del principio contributivo;

- **eliminare la fattispecie di “mobbing legalizzato” e di assegnazione ai “servizi sociali” al pari del “demansionamento volontario”**, rispetto al diritto maturato a seguito di superamento di pubblico concorso e permanenza della qualifica senza demerito o valutazione negativa;
- eliminare il richiamo al principio dell’articolo 2103 del codice civile in materia di tutela delle mansioni superiori il quale, in punto di fatto e di diritto, **non può trovare applicazione nei confronti degli incarichi svolti in ragione di un diritto maturato dal dirigente all’esercizio della funzione** ed al connesso e conseguente provvedimento formale di conferimento di incarico dirigenziale;
- promuovere l’emendamento dello *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica*, nella parte in cui non si prevede che la **percentuale delle componenti di trattamento economico composite deve rispettare i livelli contrattuali maturati**, almeno per quanto concerne le voci retributive di carattere fisso e continuativo;
- promuovere l’emendamento dello *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica*, nella parte in cui non prevede che l’assegnazione e responsabilizzazione dei dirigenti deve basarsi su **obiettivi effettivamente sostenibili e la loro valutazione basarsi su un sistema di certificazione concretamente indipendente ed imparziale** rispetto al rapporto tra l’organo di indirizzo politico e la dirigenza amministrativa;
- promuovere l’emendamento dello *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* nella parte in cui prevede una **generica ed indistinta irresponsabilità della dirigenza politica** e lo scarico, in via esclusiva, alla dirigenza amministrativa di ogni responsabilità amministrativa, gestionale e contabile, anche laddove l’atto adottato sia conseguenza di un provvedimento di indirizzo politico, senza contestualmente imporre il riconoscimento di un regime assicurativo specifico per tale ulteriore ed autonoma tipologia di responsabilità;
- promuovere l’emendamento dello *Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza della Repubblica* nella parte in cui non prevede **l’armonizzazione dell’emanando regime normativo con gli attuali e vigenti procedimenti amministrativi prodromici al conferimento degli incarichi dirigenziali**, al fine di scongiurare il rischio di una deflagrazione del sistema a danno delle Istituzioni della Repubblica Italiana e della collettività tutta.

