



ASSOCIAZIONE
SERVIZI FINANZIARI
ENTI LOCALI

documento di analisi e proposte

Atto del Governo n. 328 - Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica (attuazione dell'articolo 11 della Legge 7 agosto 2015, n. 124)

ASSOCIAZIONE
SERVIZI FINANZIARI
ENTI LOCALI

PREMESSE

L'Asfel, circa un anno e mezzo fa, ha avuto audizione presso la Commissione Affari Istituzionali della Camera dei deputati, in merito al disegno di legge che sarebbe stato successivamente approvato come Legge 7 agosto 2015, n. 124.

Già in quella occasione, furono evidenziate le principali e più rilevanti criticità delle Riforme in itinere, in grado di arrecare pregiudizi, non più riparabili, finanche al principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

L'Associazione, inoltre, con largo anticipo sullo schema di decreto oggi in esame, aveva già, nelle proposte testé richiamate, evidenziato, sebbene con riferimento soltanto alla categoria dei dirigenti responsabili finanziari, l'esigenza di creare un unico referente che garantisse l'indipendenza e l'autonomia del dirigente, rispetto alla parte politica.

Non si parlava propriamente di Ruolo, ma di Albo Nazionale, finalizzato alla gestione dell'intero rapporto lavorativo del dirigente finanziario, sotto l'egida, nel caso di specie, del Ministero dell'Economia.

Gli intenti della Legge delega, articolo 11, Legge 7 agosto 2015, n. 124, sono condivisi anche dall'ASFEL, che ritiene che il principio cardine intorno al quale deve ruotare qualsiasi intervento di riforma della PA sia l'art. 97 della Costituzione, a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della stessa pubblica amministrazione.

Sono, nel fine, condivisi i principi volti a distinguere in maniera sempre più netta la funzione dirigenziale, di attuazione e gestione, e quella politica, di indirizzo e controllo.

Si condivide l'istituzione della nuova figura del dirigente apicale, con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Eguale pregevole è l'intento di rimuovere gli ostacoli alla mobilità del personale dirigenziale tra le pubbliche amministrazioni, così da permettere ai più meritevoli di ambire alle posizioni di maggior rilievo e prestigio, al fine di valorizzare il merito.

Tuttavia si ritiene che l'atto del Governo n. 328, "Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica", come licenziato dal Consiglio dei Ministri n.126 del 25 Agosto 2016, presenti numerosi aspetti critici che minano pericolosamente l'autonomia gestionale del dirigente, contro gli stessi intenti della legge delega, oltre a rivestire preoccupanti profili di illegittimità costituzionale.

Nello specifico, si illustrano i punti ritenuti dall'Associazione maggiormente critici:

PRECARIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA.

Il dirigente pubblico per operare con serenità, deve veder riconosciuto il "diritto" all'incarico. La riforma invece, finisce per consentire che un dirigente valutato positivamente, possa, paradossalmente ritrovarsi senza incarico e, di contro, che chi ha avuto una valutazione non positiva, possa ugualmente conseguire un incarico.

Si ritiene che tale impianto sia contrario al principio costituzionale del buon andamento della P.A.: il rischio evidente è che la classe dirigente risulti condizionata dalle volontà politiche, dalle quali soltanto dipende l'attribuzione di un nuovo incarico. Il dirigente pubblico, stante la temporaneità delle competenze, può perdere interesse per l'andamento dei propri uffici, con un riverbero negativo per tutta la collettività.

Si è fermamente convinti della obbligatorietà e non della facoltà dell'incarico dirigenziale. L'iscrizione nel ruolo, trattandosi di attività amministrativa essenziale per gli uffici pubblici, comporta necessariamente al rapporto organico corrisponda un rapporto di servizio.

Se l'incarico dirigenziale deve essere configurato come un diritto, tanto comporta necessariamente che la regola debba essere, allo scadere, della riconferma. Nel caso in cui si realizzino eventi tassativamente predeterminati, come le responsabilità soggettive del dirigente, l'esistenza di valutazioni negative o non soddisfacenti, la violazione delle norme anticorruzione, la necessaria rotazione sempre a fini anticorruzione, l'attivazione delle procedure per un nuovo incarico potrà essere effettuata.

In mancanza, dunque, in via ordinaria, l'incarico dirigenziale deve essere riconfermato, senza alcuna necessità di attivare la procedura descritta.

Soltanto questa previsione può assicurare l'attuazione del principio della continuità dell'azione amministrativa, in sintonia con quanto graniticamente affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La procedura di interpello deve garantire, in ogni caso, che i dirigenti siano valutati secondo criteri oggettivi, non rimessi alle singole determinazioni degli Enti. Sarebbe opportuna la configurazione di punteggi di "rating" oggettivi, tali da obbligare la PA che procede alla scelta di chi ha la posizione più elevata in graduatoria.

Questo dovrebbe scongiurare anche che l'inserimento dei dirigenti in disponibilità sia strumentalmente finalizzato al loro licenziamento. E si ritiene necessario predisporre un sistema che consenta ai dirigenti, che finiscono, nonostante tutti gli accorgimenti garantisti, per risultare in disponibilità, di avere sempre la priorità ad ottenere l'incarico, qualunque sia la loro posizione in graduatoria.

Soltanto riformulando il meccanismo previsto dallo schema di decreto si può scongiurare il rischio elevato di estrema precarizzazione della dirigenza, fortemente

lesiva dell'autonomia del suo operato, che non fa altro che riverberarsi sull'attività della PA e di conseguenza in danno ai cittadini.

La separazione delle funzioni gestionali da quelle politiche subirebbe un colpo mortale, con l'assoggettamento, di fatto, dei dirigenti alla volontà politica, che potrebbe essere orientata da scelte di tipo clientelare.

Il sistema che voleva responsabilizzare i dirigenti rischia di trasformarsi in una deresponsabilizzazione della classe politica.

Per una legittima e concreta applicazione del principio dell'"esimente politica" (il politico non necessariamente ha gli strumenti cognitivi per decidere su questioni tecniche e, quindi, non può essere chiamato a risponderne dal punto di vista amministrativo-contabile) è necessario che sia lasciata autonomia e discrezionalità tecnica ai dirigenti. Una dirigenza "precarizzata" sarà soltanto succube della politica.

IL RUOLO UNICO DELLA DIRIGENZA.

Sebbene sia prevista l'esistenza di tre ruoli della dirigenza, la totale permeabilità (tutti possono partecipare a qualsiasi procedura su territorio nazionale, indipendentemente dal ruolo di appartenenza) li riconduce, nella sostanza, ad un ruolo unico.

Questa caratteristica penalizza le esigenze di specificità, che in effetti giustificano anche (nello schema di decreto) percorsi formativi differenziati e rischia di appesantire le procedure di interpello, considerato che si rischia di dover gestire centinaia di candidature.

Non è possibile pensare a una piena fungibilità di qualsiasi incarico dirigenziale, essendo innegabilmente presenti molte specificità professionali: il ruolo dovrebbe essere articolato in macro-aggregati per valorizzare le differenze professionalizzanti e per evitare interPELLI inutili.

Non si è tenuto, inoltre, in debita considerazione la specificità del comparto EELL (enti di diversa tipologia, complessità organizzativa e dimensione in termini di numeri di personale) e la necessità di garantire in ogni caso l'autonomia politica e organizzativa degli stessi.

La distinzione, pertanto, deve avvenire non solo per settore di appartenenza, ma essere anche funzionale e connaturata alle specifiche competenze di tipo tecnico (per gli enti locali, ad esempio, occorre differenziare tra il dirigente dell'ufficio tecnico, quello dell'area economico-finanziaria, quello dell'area socio-assistenziale e quello dell'area amministrativa, ruoli assolutamente non intercambiabili).

Non prevedendosi inoltre un unico riferimento quanto al rapporto di lavoro del dirigente, i ruoli finiscono, infine, per rappresentare dei meri elenchi di dirigenti, distinti per tipologia di amministrazione di appartenenza.

Il rapporto di lavoro resta incardinato presso l'Amministrazione di appartenenza (con un macchinoso sistema di cessione di contratti, per il susseguirsi degli incarichi). Sarebbe opportuno, invece, atteso il principio della legge delega, che si introduca un vero e proprio sistema centralizzato di gestione del rapporto di lavoro, con un datore di lavoro unico (che sia il Dipartimento della Funzione Pubblica o il Ministero dell'Interno).

Manca, pertanto, una vera e propria "governance" della Dirigenza, che appare abbandonata a sé stessa, dopo il reclutamento, quello sì, centralizzato.

E' come se l'unico scopo di tale modello sia soltanto il controllo della spesa, senza garantire l'esigenza di promuovere produttività e merito, obiettivi fondamentali individuati dalla legge di delegazione.

MANCATA PREDETERMINAZIONE DI UN UNIVOCO SISTEMA DI VALUTAZIONE.

Se esistono dei ruoli sostanzialmente interscambiabili, è necessario che vi sia un sistema di misurazione e valutazione delle performance dei dirigenti omogeneo, così da consentire la comparabilità dei risultati ottenuti, anche tra amministrazioni diverse.

L'impianto dello schema di decreto finirebbe per avvantaggiare i dirigenti provenienti da PA con sistemi di valutazione poco efficaci ed evoluti, che finiscono inevitabilmente per causare un appiattimento verso l'alto.

La presenza di un'autorevolissima Commissione che svolge solo un ruolo, su questo specifico punto, di verifica e accertamento, non è sufficiente per il corretto ed efficace funzionamento del sistema.

COMMISSIONI PER LA DIRIGENZA (STATALE, REGIONALE E LOCALE)

Si tratta, in particolare per le Commissioni per la Dirigenza, di autorità che rappresentano il "perno" sul quale ruota, per il ruolo e i compiti assegnati, tutta la riforma della dirigenza pubblica.

In realtà, la presenza in tutte e tre le commissioni di altissime cariche dello Stato, che sono impegnate in altre attività di rilievo istituzionale primario, rischia di svuotarne la portata a una mera funzione di rappresentanza e "patronato morale".

Rischiosa appare, inoltre, l'individuazione degli altri componenti da parte del Governo, o direttamente o indirettamente, non realizzandosi dunque, quella "piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione", che la riforma stessa richiede.

Appare invece necessario che si preveda la presenza di componenti aventi le stesse professionalità che saranno poi chiamate a valutare e soprattutto, per garantire

l'efficienza degli organismi, che i membri siano soggetti dedicati stabilmente a tale mandato e dotati di adeguati strumenti operativi.

RESPONSABILITA' DEL DIRIGENTE

Forti dubbi, anche di legittimità costituzionale, suscitano le norme che prevedono la responsabilità del dirigente anche per l'attività gestionale derivante da atti di indirizzo dell'organo di vertice politico. Pertanto, non solo il dirigente risulta fortemente condizionato dagli indirizzi politici, per evitare il "licenziamento", ma rischia di risponderne anche sul versante erariale. Si introduce così una vera e propria responsabilità oggettiva, derivante dalla sola posizione rivestita, di dirigente di ruolo.

Abbiamo assistito, con le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, alla responsabilizzazione esclusivamente dei dipendenti e dei dirigenti pubblici, quasi a ritenere che il rischio corruzione non possa appartenere anche alla classe politica, nella sua attività di indirizzo e controllo.

Questa tendenza, appare rafforzata, con le disposizioni sulle responsabilità erariali del dirigente anche per gli atti di indirizzo. Si arriva, invero, a configurare una estensione senza limiti e inammissibile della cosiddetta "esimente politica", alla responsabilità erariale.

La dirigenza, come altri già autorevolmente hanno affermato, finisce per essere il "parafulmine" delle responsabilità erariali derivanti da direttive lesive della corretta gestione.

Occorre, di contro, che sia ribadito il principio di personalità della responsabilità, del singolo o in concorso, per dolo o colpa grave nell'evento dannoso.

Una esimente che potrebbe essere inserita è volta proprio a tutelare il principio di separazione delle competenze gestionali da quelle politiche, come richiesto dalla legge delega. Questa potrebbe consistere nella possibilità per il dirigente di presentare "rimostranze" scritte e motivate, in caso di direttive illegittime. L'organo politico potrebbe motivatamente confermarle, nel qual caso il dirigente dovrebbe darvi corso; ma, in questo caso, la responsabilità erariale non potrebbe che ricadere, in via esclusiva, sull'organo politico di vertice, quale primo atto della sequenza causa-effetto produttiva di danno erariale (similmente alle cause di esclusione del reato, c.dette "scriminanti" di cui all'art. 51 c.p.).

DEFINIZIONI SUL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI.

Le esemplificazioni sul mancato raggiungimento degli obiettivi, che incidono sulla valutazione e sulla responsabilità del dirigente, risultano spesso troppo vaghe e generiche e rischiano di accentuare la precarizzazione del ruolo.

Si introducono, infatti nello schema di decreto, fattispecie di responsabilità dirigenziale troppo generiche, in violazione dei più elementari principio giuridici

consolidatisi in materia e che al contrario, richiedono che la responsabilità sia disciplinata per casi tassativi e precetti assolutamente chiari e conoscibili, senza rischi di interpretazioni estensive o improprie.

Non sono individuati nè metodi, nè i soggetti addetti alla rilevazione esterna dei risultati (stakeholder).

Di fatto tutto l'andamento della Pubblica Amministrazione sembra gravare solo sui manager pubblici, senza tener conto delle risorse umane e strumentali in dotazione, nè dei poteri in capo ai dirigenti (in questo modo solo nominali).

RECLUTAMENTO E INCARICHI ESTERNI.

Preliminarmente appare opportuno, sempre tenendo conto delle specificità degli Enti Locali e in coerenza con quanto innanzi già evidenziato, segnalare che il sistema per l'individuazione dei fabbisogni dirigenziali risulta eccessivamente lungo. Troppe fasi precedono l'effettiva immissione in ruolo del dirigente, con il rischio della paralisi dell'attività amministrativa (si pensi a realtà dove il numero dei dirigenti è esiguo). L'eccessiva centralizzazione inoltre, si ritiene possa altresì configurare una indebita ingerenza nell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.

In coerenza con il diritto all'incarico dirigenziale, appare opportuno che il reclutamento tramite concorso e gli incarichi esterni debbano essere soltanto marginali rispetto alla ricollocazione dei dirigenti già iscritti nei ruoli o addirittura messi in disponibilità.

Il Ruolo unico deve costituire la fonte obbligatoria per la copertura degli incarichi.

Le assunzioni per concorso, pertanto, e ancor più gli incarichi esterni, debbono costituire ipotesi eccezionali, visto che i dirigenti disponibili nel ruolo devono costituire la base per l'assegnazione degli incarichi, anche per evitare crescite incontrollate della spesa pubblica e conseguente danno erariale.

E' auspicabile dunque che le amministrazioni abbiano l'obbligo di assegnare gli incarichi all'interno del sistema dei Ruoli, da considerare professionalizzante, sufficiente e chiuso.

I concorsi dovrebbero essere attivabili solo dopo che sia stata effettuata una procedura di interpello andata deserta e verificata l'esistenza di dirigenti in disponibilità ricollocabili, che dovrebbero avere sempre priorità sugli altri. Potrebbe essere, inoltre, opportuno mantenere l'applicazione delle procedure di mobilità volontaria esattamente come avviene per qualsiasi reclutamento, secondo le ordinarie regole contenute nel d.lgs 165/2001.

Gli incarichi ex articolo 110 tuel, senza voler giungere ad auspicarne l'abrogazione, dovrebbero essere invece ammessi soltanto in via marginale per specifiche esigenze che richiedono elevate professionalità, non sussistenti all'interno dell'Ente.

E soprattutto, appare necessario che i criteri per tali speciali incarichi fuori ruolo, siano predeterminati in specifici regolamenti.

LA DIRIGENZA APICALE.

Si tratta di una novità introdotta dalla legge delega, sulla quale lo schema di decreto, a parte l'inquadramento di diritto per il primo periodo, per gli ex Segretari, non interviene in maniera organica.

Si ritiene auspicabile l'istituzione di un percorso di accesso specifico e qualificante oltre che la presenza di un ruolo distinto. Solo in questo modo risulterebbe giustificata la presenza di tale figura di spessore e professionalità elevata all'interno di una pubblica Amministrazione. Al contrario, non se ne comprende il valore, laddove un ente sia tenuto a individuare obbligatoriamente il Dirigente apicale senza chiari requisiti di qualificazione.

Anche su questo aspetto occorre una disciplina centralizzata, per non rischiare di avere tanti differenti requisiti, per la nomina a dirigente apicale, per quante sono le PA operanti nella nazione.

Si evidenzia, inoltre, che il Ministro alla Funzione Pubblica ha sempre asserito che i segretari comunali avrebbero trovato uno sbocco nel ruolo dei dirigenti apicali, cosa che non trova riscontro nella legge.

Lo schema prevede che il dirigente apicale sia assunto nel limite della dotazione organica: tuttavia la maggioranza degli enti locali non ha la dirigenza e, quindi, non ha alcun dirigente in dotazione organica.

La legge delega sancisce che il dirigente apicale deve essere scelto all'interno dei dirigenti di ruolo degli enti locali.

Il decreto legislativo, quindi, deve essere fedele alla legge delega e chiarire questo aspetto, resistendo a pressioni che vorrebbero concedere la possibilità di nominare come dirigente apicale, soggetti selezionati tramite l'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000.

Dev'essere poi specificato che il dirigente apicale è un dirigente generale e a questi dev'essere applicata la disciplina propria del dirigente generale.

La funzione di dirigenza generale, poi, non può essere esercitata da un funzionario, perché così si altererebbe la previsione della legge delega e la norma sarebbe in aperto contrasto con diverse pronunce della Corte Costituzionale che non consentono una migrazione dei funzionari verso la dirigenza, senza concorso pubblico (tra le altre Corte Costituzionale, sentenza n. 37/2015).

COMUNI CON PIU' DI 100.000 ABITANTI.

La legge prevede che nei Comuni con più di 100.000 abitanti, l'Ente può nominare un direttore generale esterno, in vece del dirigente apicale. Non viene chiarito dove

confluiscono i segretari generali che attualmente sono al vertice di questi enti. Paradossalmente i segretari dei comuni con meno di 100.000 abitanti hanno la garanzia di proseguire nella loro attività fino alla conclusione dell'incarico, mentre quelli dei comuni sopra tale soglia non hanno la garanzia di proseguire come direttori generali.

Il direttore generale ha un compenso che può raggiungere i 250.000 euro, mentre un dirigente apicale ha una retribuzione più bassa, stabilita dai contratti di lavoro.

COSTI DELLA DIRIGENZA.

Il costo economico del dirigente che non trova assegnazione è posto a carico dell'Amministrazione di appartenenza, che pertanto, si troverebbe nella situazione paradossale di dover pagare per un posto in dotazione organica, due dirigenti.

Si vuole, dunque, introdurre il principio della rotazione degli incarichi, ma in tal modo lo si rende impraticabile, in quanto difficilmente, per ragioni finanziarie, una Amministrazione procederà a conferire un incarico, se prima il dirigente uscente non abbia a sua volta trovato ricollocazione presso un altro ente. Il rischio è allora che di tal guisa ci si limiti alla rotazione all'interno della stessa PA, ignorando nella pratica, i ruoli.

L'onere finanziario non è sostenibile per gli Enti locali (si pensi sempre e soprattutto a quelli di piccole dimensioni, che costituiscono la realtà italiana).

Lo schema di decreto sembra non aver tenuto conto delle norme già esistenti in materia di contenimento della spesa di personale. Difatti, proprio da un punto di vista meramente tecnico, il costo per il dirigente che ha raggiunto il termine di durata massima dell'incarico dirigenziale deve essere inserito nell'"aggregato" della spesa di personale e questo renderebbe impossibile procedere nel medesimo esercizio al conferimento di un nuovo incarico dirigenziale ad altro soggetto sulla posizione vacante.

Laddove, pertanto, il sistema dovesse essere così confermato, si renderebbe opportuna la creazione di un fondo di perequazione, cui attingere le risorse necessarie, per evitare la paralisi del sistema e della stessa attività amministrativa, per il forte impatto che la riforma è destinata a generare sulle finanze del singolo Ente.

CONCLUSIONI

In sintesi, ci si auspica che il sistema virtuoso del c.detto "spoil sistem" sia attuato sulla base di valutazioni prettamente meritocratiche, basate sul merito professionale, con meccanismi efficaci che scongiurino che gli incarichi dirigenziali finiscano per essere frutto di scelte meramente politiche operate in spregio ad una effettiva comparazione del merito, delle capacità e competenze individuali, della

deontologia professionale, dello spirito di servizio, dell'aggiornamento, insomma delle qualità e capacità detenute da chi è chiamato a ricoprire di volta in volta i singoli incarichi. (basti pensare anche alla sola paventata possibilità, per un dirigente di essere "degradato" a funzionario).

La precarizzazione della dirigenza, risultante dalle norme dello schema di decreto in esame, che cancella il diritto all'incarico contenuto nella contrattazione collettiva, recherebbe un *vulnus* mortale al principio costituzionale di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

E come già detto nelle brevi riflessioni formulate, le ricadute saranno non tanto in capo ai singoli dirigenti, costituenti una esigua minoranza del cui destino importa assai poco alla stragrande maggioranza degli italiani, ma ai cittadini stessi, i quali avranno come principali referenti donne e uomini fortemente condizionati, operanti in un perenne Purgatorio, in cui gli umori della politica potranno determinarne la salita in cielo o la caduta negli inferi.



ASSOCIAZIONE
SERVIZI FINANZIARI
ENTI LOCALI