

Decaduta la riforma della dirigenza: dopo il tonfo, il tentativo di resurrezione

R. Nobile 23/1/2017

Sono noti a tutti gli effetti della sentenza della [Corte Costituzionale 25 novembre 2016, n. 251](#) sull'[art. 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124](#). Gli impegni del legislatore in materia di riforma della dirigenza pubblica sono miseramente falliti per non dire collassati e annichiliti. Il perché è presto detto: violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni [ma non solo] nel completamento del percorso di legislazione delegata *ex art. 76 Cost.* per contrasto con il combinato disposto dei suoi artt. 5 e 120.

Difetto non solo di procedura, ma anche e soprattutto di sostanza almeno in un sistema del policentrismo autonomistico nel quale gli Enti locali del governo politico del territorio – ossia i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato – sono dotati di, e caratterizzati da, autonomia costituzionalmente garantita ad intangibilità della rispettiva sfera di soggettività pubblica: il che impone e non solo consiglia rispetto. Ecco perché confondere le intese cosiddette “forti” con i semplici pareri è equivalso a prendere lucciole per lanterne e dunque a determinare l’aborto della riforma.

Riforma dirigenza: cosa accade ora?

Già, la riforma della dirigenza pubblica, in cui il governo-bersagliere aveva inteso imprimere una vera e propria corsa contro il tempo, salvo poi inciampare – come era giusto che fosse – al primo intoppo, peraltro ampiamente prevedibile. Riforma della dirigenza, si è detto. Ossia mica roba da poco, soggiungiamo noi, come molti del resto hanno fatto. Una riforma licenziata dal governo e sostanzialmente riscritta a quattro se non a otto mani con l’apporto del parere del [Consiglio di Stato - Commissione speciale del 14 ottobre 2016, n. 2113/2016](#), e delle [osservazioni](#) della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 3 novembre 2016 e della [Commissione Affari costituzionali della Camera 9 novembre 2016](#).

Una riforma sulla quale i soggetti coinvolti nel relativo *iter* di formazione hanno espresso pareri favorevoli su un testo licenziato dal governo, modificandone sostanzialmente i contenuti. Il tutto sottintendendo che il parere non fosse favorevole *tout court*, ma favorevole nei limiti delle considerazioni svolte da ciascuno degli intervenienti. Come dire, non pareri su testi semplicemente letti e riscontrati, ma pareri-cerotto su testi rattoppati.

Dopo la *debâcle* in cui è incorso il legislatore riformatore quel che colpisce è l’ostinazione del nuovo [*sic!*] governo a voler riproporre il tema della riforma della dirigenza pubblica, considerato vero e proprio problema baricentrico sul quale parrebbe o dovrebbe poggiare la salvezza del sistema-paese, come se quest’ultimo non avesse problemi ben più gravi da affrontare e risolvere. Ecco dunque che il nuovo governo, nato dalle ceneri del tonfo referendario, ha riproposto il problema nella sua sostanza, cercando lumi come Diogene. Rivolgendosi a chi, se non al Consiglio di Stato, ossia a quel soggetto che sullo schema di decreto legislativo delegato elaborato dal precedente governo aveva compiuto una vera e propria operazione di ortopedia giuridica?

Quale sia lo scopo di interrogare di nuovo il detentore di un più ampio sapere giuridico è presto detto: risvegliare l’attenzione sulla cosa in questione e riscaldare i motori, forse per intraprendere da súbito nuovi percorsi di riforma. Il tutto per sentirsi dire l’ovvio, il che smaschera il reale intento del governo riformatore. Il quale cerca di reimpastare gli ingredienti sul tavolo da lavoro per giungere per altra via all’auspicato e tanto agognato risultato: creare un più forte legame fra la dirigenza pubblica e gli apparati di governo variamente distribuiti sul territorio nazionale. Il tutto per accreditare la bontà di un modello fondato sul vincolo fiduciario fra politica e dirigenza, nel quale la seconda dipende dalla prima, che la nomina e ne determina le sorti, mentre la seconda è interamente responsabile di quel che fa senza la possibilità di coinvolgimento della prima, che si limita all’esercizio di attività di indirizzo di cui non è, né può essere ritenuta responsabile. Il che richiama il noto detto – del quale omettiamo la citazione per pudore – per il quale ottenere scopi tramite l’azione altrui è utile e non comporta dolore.

E anche qui, quel che si vuol dire è ovvio, e parte da una considerazione scontata: la pretesa del politico è duplice: realizzare il proprio programma di governo indirizzando l’attività dei dirigenti; potersi fidare dei dirigenti cui è demandata funzionalmente tutta l’attività di gestione che ne supporta l’attuazione. La cui azione è strumento preordinato alla realizzazione di scopi. Ora, che la realizzazione del programma di governo sia la missione del politico è evidente. Meno evidente e decisamente più problematico è il modo attraverso cui essa deve/può essere realizzata. Ciò che si sente dire usualmente è che il politico deve potersi fidare del dirigente e dunque che la nomina del dirigente pubblico deve poter essere nomina fiduciaria. Ma la fiducia non può essere semplicemente fede, come l’etimo di “fiducia” suggerirebbe. Fede, infatti, è *argumentum non apparentium*, ossia *argumentum non visibilium*. Fede e fiducia rimandano alla credenza nei confronti di una verità che non si impone in quanto tale, e che pur tuttavia viene ritenuta tale, ossia non di una verità pòsta, ma semplicemente presuppòsta. Detta così è del tutto evidente che parlare di fiducia e di fiduciarità dei rapporti fra politico e dirigente male si attaglia ai rapporti fra persone che operano nella pubblica amministrazione. L’azione della pubblica amministrazione deve essere tutta visibile e svolta secondo ben precisi parametri e paradigmi. I suoi contenuti sono dunque *argumentum apparentium ac visibilium*, ossia proprio tutto il contrario di ciò che la nomina fiduciaria del dirigente sottende. Proprio per questi motivi, i rapporti fra politica e dirigenza devono essere trasparenti e alla luce del sole. Lo impongono gli artt. 97 e 98 Cost., e questo deve bastare.

Ai rapporti fra politico e dirigente si confà piuttosto un’altra relazione. Ai rapporti fra i due soggetti si confà la lealtà, ossia quella speciale relazione secondo la quale ognuno fa ciò che deve nei termini in cui deve e dice all’altro cosa può essere fatto. Insomma le relazioni di fiducia si confanno alla gestione delle imprese private, la cui attività è preordinata all’interesse dell’imprenditore, ossia del singolo. Alla pubblica amministrazione si confà la sola relazione di lealtà, perché essa è preordinata all’interesse pubblico, perché essa organizza amministra beni non propri e soprattutto perché essa deve svolgersi entro i confini della legge e preordinarsi all’efficacia, efficienza ed economicità di gestione. Il che significa due cose ben precise: da un lato, che la sua azione non è libera come quella dell’imprenditore, ma funzionalizzata all’interesse pubblico, il che impone – meglio deve imporre – più di una cautela; d’altro canto, che la prestazione del dirigente è misurabile e deve essere misurata esattamente come accade nel modo delle imprese, con l’avvertenza che ciò non trova nessun ostacolo in ciò che la pubblica amministrazione è e nel modo in cui la pubblica amministrazione opera e

deve operare.

Il parere del Consiglio di Stato (17 gennaio 2017, n. 83)

Dunque che dice il parere del [Consiglio di Stato – commissione speciale 17 gennaio 2017, n. 83](#) al quale il secondo governo riformatore si è rivolto per schiarirsi le idee sul da farsi dopo la sonora bocciatura incassata con la sentenza della Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251? Quali verità trascendentali enuncia mai l'invocato organo consultivo dell'amministrazione statale?

L'organo di giustizia amministrativa si occupa a tutto tondo della questione, e non può, seguendo questo approccio, non occuparsi delle conseguenze che riguardano i casi *“in cui la delega è scaduta e, in particolare, alle norme che autorizzano la riforma dei servizi pubblici locali e della dirigenza pubblica”*. Qui il Consiglio di Stato mostra sintonia con gli sforzi *macistici* di cui si è fatto carico il precedente governo riformatore, forse e dopo tutto andando un po' oltre la propria funzione istituzionale, la quale non è quella di plaudire, ma solo di commentare giuridicamente enunciati a contenuto normativo e nulla di più.

Dopo aver sottolineato che occorre *“portare a termine le previsioni della l. n. 124 a seguito della sentenza della Corte”*, anche *“per non far perdere slancio riformatore all'intero disegno: i decreti legislativi interessati dalla sentenza costituiscono, infatti, non soltanto misure di grande rilievo di per sé, ma anche elementi di una riforma complessiva, che risulterebbe meno incisiva se limitata ad alcuni settori”*, l'organo consultivo ha soggiunto che *“il Consiglio di Stato condivide la considerevole importanza anche di queste riforme – che erano state, peraltro, oggetto di articolati pareri dell'Istituto – e l'urgenza di intervenire portando finalmente a termine un iter di riflessione approfondito su molti dei temi ivi affrontati (si pensi, ad esempio, all'importanza di una riforma organica della dirigenza pubblica, oppure ai positivi effetti economici, ambientali e sociali che l'avvio di una regolazione indipendente per il settore dei rifiuti avrebbe potuto, potrebbe ancora, e dovrebbe apportare al sistema Paese)”*. Come dire, senza una riforma della dirigenza fondata sull'*argomentum non visibilium* il sistema-paese è in serio forse, il che, detto francamente, sollecita più di una riflessione e interroga sui presupposti dell'affermazione.

Quanto all'*argomentum visibilium et in re*, l'organo di giustizia amministrativa non può che dire l'ovvio: se il nuovo governo riformatore vuole davvero attuare la riforma della dirigenza, a questo punto una riforma purchessia, non ha che due possibilità: o promuovere l'approvazione di una nuova legge di delegazione legislativa, magari una pura e semplice fotocopia dell'art. 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ovvero incardinare nei lavori parlamentari un disegno di legge di iniziativa governativa. Dunque, nel caso della riforma della dirigenza, per la quale *“la delega è scaduta”* è evidente che *“l'intervento indicato dal quesito come «l'unico possibile» è quello di adottare una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla sentenza della Corte costituzionale. Certamente, un intervento tempestivo in tal senso deve essere considerato positivamente, e si raccomanda al Governo di proseguire in questa direzione. Si ritiene, però, che non sia corretto affermare che quello della delega sia l'unico percorso praticabile, essendo ipotizzabili anche altre modalità di intervento a livello primario (quale potrebbe essere – ad esempio – un disegno di legge governativo avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire; decreto che oltre tutto, nella versione finale degli schemi poi decaduti, recepiva anche i pareri delle Commissioni parlamentari). Riguardo a tali possibili percorsi alternativi alla legislazione delegata, la sentenza n. 251 – nel mutare l'orientamento giurisprudenziale secondo cui «il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo» – non si è pronunciata. Difatti, le indicazioni della sentenza concernenti la sussistenza di vincoli procedurali si riferiscono espressamente al solo procedimento posto in essere dal «legislatore delegato», cioè «quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa ai decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. », i quali «finiscono infatti con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione». Peraltro, coerentemente con tali affermazioni, il meccanismo dell'intesa si configura come un procedimento riferito tipicamente agli organi esecutivi. E, d'altra parte, apparirebbe problematico individuare per il Parlamento vincoli procedurali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale, fermo restando, ovviamente, il limite del rispetto, sul piano sostanziale, delle regole costituzionali di riparto delle funzioni legislative”*.

Attesa l'ovvietà delle soluzioni prospettate, per addivenire alle quali bastava interpellare gli uffici legislativi interni a disposizione del governo, si appalesa lo scopo dell'interpello da quest'ultimo attuato: cercare sponde in una complessa carambola per riavviare l'iter legislativo preordinato a realizzare una riforma *“che s'ha da fare”*: magari ponendo la questione di fiducia in Parlamento su un testo blindato che riproduce *per tabulas* lo schema di decreto legislativo adottato dal precedente governo il 24 novembre 2016 ma non emanato all'esito della sentenza della Corte Costituzionale. Il tutto non senza rammemorare quanto evidenziato dalla sua precedente sentenza 31 gennaio 2014, n. 1 resa sulla legge 21 dicembre 2005, n. 270 con la quale è stato arrostito il Porcellum e della quale ci siamo occupati nel nostro ultimo intervento sulle pagine di questa Gazzetta.