

Editoriale

Tutte le incoerenze sui dirigenti

Luigi Oliveri

Una serie di episodi e di iniziative normative di questi giorni rivelano come anche quella della dirigenza si confermi sempre più, mentre si avvia, l'ennesima riforma pasticciata e mal congegnata, destinata al caos e fallimento.

Non controlli? Fai carriera

I quotidiani di sabato 28 marzo 2015 raccontano della circostanza che a Firenze il negozio di Eataly è stato aperto, sebbene privo dei requisiti di sicurezza: non sarebbe "sorvegliabile".

È un caso clamoroso della combinazione perversa che deriva dall'applicazione delle norme sulla semplificazione amministrativa e lo svolgimento in modo "distratto" della funzione pubblica di regolazione. A differenza di quanto viene continuamente narrato sui media, aprire un'iniziativa commerciale non è poi così complicato: merito delle riforme di questi ultimi anni e, in particolare, della Scia, segnalazione certificata di inizio attività, con la quale l'imprenditore, avvalendosi della certificazione della sussistenza di condizioni e requisiti elaborata da professionisti, "segnala" alla p.a. che avvia la propria attività economica. È un'autocertificazione potenziata, utilissima a semplificare appunto l'avvio dell'iniziativa.

Tra le cose da autocertificare, v'era appunto il requisito della "sorvegliabilità", che tra le altre condizioni prevede la presenza di un'unica entrata e uscita. La Scia ha dichiarato tale "sorvegliabilità". Peccato che, invece, l'edificio dell'Eataly gigliato disponga di più entrate e uscite.

Poco male, si dirà. Basta che, una volta scoperto il problema, lo si risolva. Ma, alcune considerazioni, tuttavia, si impongono. La riforma della p.a. all'esame del Senato intende anche modificare la Scia. Tra le previsioni dell'iniziativa, c'è quella di impedire alla p.a. di adottare qualsiasi provvedimento di autotutela avverso l'assenso tacito scaturente dalla Scia, decorso 18 mesi dalla sua presentazione. È una sorta di lodo "scurdammoce 'o passato": l'imprenditore omette o dimentica di dichiarare un requisito, oppure dichiara un requisito non esistente? Poco male. Se anche l'amministrazione dimentica di verificare la completezza e correttezza delle dichiarazioni della Scia e per 18 mesi nessuno si accorge di nulla, tutto si aggiusta. Ottimo, si dirà. È una garanzia per la libera iniziativa, che finalmente affranca dai vincoli (i famosi "lacci e laccioli") di un'opprimente burocrazia, buona solo ad impedire, obbligare, rallentare.

Giusto. Se non fosse per un piccolo particolare: l'ottica liberale, degnissima, auspica la maggiore riduzione possibile dell'interventismo statale sull'iniziativa economica, purché siano salvaguardati due fondamentali principi: la concorrenza e la salvaguardia dei diritti dei consumatori.

Non è propriamente in linea con questi principi, come è evidente, consentire a qualcuno di avviare un'attività di impresa senza disporre sin dall'inizio di tutti i requisiti, sia perché ciò potrebbe nuocere al cliente o all'ordine pubblico (come nel caso delle misure di sorveglianza o sicu-

rezza), sia perché si lede la concorrenza, in quanto viene favorito quell'imprenditore che riesca, contando sulla possibilità di non incappare in controlli, ad avviare l'attività anche senza dover realmente sostenere oneri ed investimenti necessari alla piena regolarità dell'attività, a scapito degli altri.

Ovviamente, perché il meccanismo della Scia si tramuti in un processo appunto perverso di dichiarazioni quanto meno "distratte" e decorso del tempo, occorre l'apporto decisivo della p.a., che a sua volta deve distrarsi e dimenticare di effettuare i controlli, cioè esercitare i poteri di regolazione necessari per garantire concorrenza e tutela dei consumatori. Nel caso di specie di Firenze, quei controlli avrebbe dovuto farli l'ex capo della polizia municipale e direttore generale del comune. Non li ha svolti.

Ora, certamente sarebbe infondato ed ingeneroso ritenere che quell'ex comandante della polizia municipale e direttore generale del comune abbia fatto carriera ed ora si ritrovi con l'incarico di capo del Dipartimento degli affari legislativi alla Presidenza del consiglio dei ministri, solo per non aver verificato la veridicità delle dichiarazioni rilasciate, ai fini dell'apertura di un esercizio commerciale, da un grande amico del Presidente del consiglio dei ministri.

Non si può, però, fare a meno di pensare che, in astratto, il modello di dirigente pubblico che la riforma sta delineando appare molto criticabile.

Un dirigente totalmente dipendente dal

Direttore responsabile Paolo Maggioli
Direttore Luigi Oliveri

Comitato Sergio Bedessi, Stefania Cianfrocca, Elisabetta Civetta, Enzo Cuzzola, Monica Fondriest, Michele Miguidi, Piero Rossignoli, Claudia Rotunno, Sereno Scolaro, Domenico Trombino

Direzione, amministrazione e diffusione
Maggioli Editore
presso c.p.o. Rimini 47921 - RN
Tel. 0541.628111 - Fax 0541.622100

Maggioli Editore
è un marchio Maggioli s.p.a.

Coordinamento redazionale Candida Corsi
Redazione Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628111

lasettimanadeglientilocali@maggioli.it

Progetto grafico Sergio Antonioli

Servizio Clienti
Tel. 0541.628200 - Fax 0541.622595
clienti.editore@maggioli.it

Pubblicità
Publimaggioli
Concessionaria di pubblicità
per Maggioli s.p.a.
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628736
Fax 0541.624887
publimaggioli@maggioli.it
www.publimaggioli.it

Filiali
Milano Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. 02.48545811 - Fax 02.48517108

Bologna Via Volto Santo, 6
40123 Bologna
Tel. 051.229439-228676 - Fax 051.262036

Roma Via Volturmo, 2/C
00185 Roma
Tel. 06.5896600-58301292

Napoli Via A. Diaz, 8
80134 Napoli
Tel. 081.5522271 - Fax 081.5516578

Registrazione n. 22/07 - Tribunale di Rimini

Maggioli s.p.a.
Azienda con Sistema Qualità certificato
ISO 9001:2000
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Tutti i diritti riservati
È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'editore.
Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.
L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

[Editoriale]

politico che lo incarica, al quale il d.d.l. al Senato fornisce un'arma di pressione formidabile: non la valutazione dei risultati – sacrosanta – ma la possibilità di lasciarlo senza incarico, destinandolo al licenziamento, senza nemmeno dover motivare le ragioni.

In molti potrebbero volgere lo sguardo da un'altra parte e fare spallucce: "problemi di chi vuol fare il dirigente come lavoro". Non sarebbe del tutto esatto. Quel dirigente potrebbe essere portato, per esempio, a non fare controlli su amici di chi lo nomina; e a farli in maniera ossessiva e pervasiva sui nemici o, comunque, su quelli non apertamente schierati al sostegno di quella parte politica.

Allora, sì che sarebbe un problema per tutti. Infatti, quel dirigente non agirebbe per garantire principi validi in astratto per l'intera collettività, concorrenza e tutela consumatori, finendo per rendersi l'artefice di lesioni alla concorrenza e agli interessi generali o, affermando lo stesso concetto dal rovescio, favorendo privilegi solo per alcuni.

Le storture della riforma della dirigenza allo studio del Parlamento sono esattamente queste.

Non fai il concorso? Fai carriera

C'è, poi, la questione dell'accesso alla dirigenza e dell'assegnazione degli incarichi.

Il disegno di legge al Senato riduce a mera "possibilità" l'attribuzione degli incarichi dirigenziali ai dirigenti di ruolo, coloro cioè che hanno acquisito la qualifica per concorso. Spalancando ancora di più, dunque, la porta ad incarichi per soggetti "esterni" ai ruoli dirigenziali, ulteriormente favoriti dalla possibilità vista prima di lasciare i dirigenti di ruolo privi di incarico ad libitum.

Davvero non si capisce quale logica vi sia, allora, dietro una previsione normativa secondo la quale chi accede alla qualifica dirigenziale mediante concorso (nel rispetto, cioè, di quanto prevedono attualmente gli articoli 97 della Costituzione e 28 del d.lgs. 165/2001), se lasciato privo di incarico possa essere licenziato. Mentre chi sia incaricato al di fuori dei ruoli, e tra questi l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 consente di considerare paradossalmente anche funzionari interni all'ente, pur se perda per qualsiasi ragione l'incarico dirigenziale non perde il lavoro, perché torna, mal che vada, a svolgere il lavoro precedente, rientrando dall'aspettativa.

Un meccanismo davvero perverso. I diri-

genti non di ruolo, "pescati" all'esterno o da funzionari interni, per effetto della cooptazione dovuta, inutile negarlo, in molti casi a ragioni di consonanza politica col nominante, potrebbero essere le figure ideali per quella dirigenza vista sopra, un po' distratta con gli amici di chi nomina. Ma, il sistema perverso della privazione immotivata dell'incarico ai dirigenti di ruolo, potrebbe essere un modo per forzare anche chi non sia stato cooptato, ma selezionato in modo – tendenzialmente, dipende dal modo con cui si gestiscono i concorsi – asettico e meritocratico, a rendersi molto "consonante" a sua volta. A discapito, ancora una volta, dei cittadini. La sentenza della Corte Costituzionale 37/2015 dovrebbe essere un monito contro questo modo di intendere la dirigenza.

Il modello di dirigente pubblico che la riforma sta delineando è totalmente dipendente dal politico che lo incarica, al quale il d.d.l. al Senato fornisce un'arma di pressione formidabile: non la valutazione dei risultati – sacrosanta – ma la possibilità di lasciarlo senza incarico, destinandolo al licenziamento, senza nemmeno dover motivare le ragioni.

Essa non si limita a dichiarare l'incostituzionalità delle leggi che hanno permesso alle Agenzie di reiterare nel tempo gli incarichi dirigenziali illegittimamente conferiti, secondo il TAR Lazio ed il Consiglio di Stato, ai funzionari interni. La sentenza è una critica tranciante in sostanza proprio all'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 e qualsiasi altra norma (articolo 110 del d.lgs. 267/2000 per gli enti locali) legislativa o regolamentare (le Agenzie avevano attivato il diffuso sistema degli incarichi dirigenziali a funzionari in base ai propri regolamenti di organizzazione, ripetitivi dell'articolo 19, comma 6), che permetta l'accesso, senza selezione alla qualifica dirigenziale. La Consulta lo afferma espressamente nelle considerazioni in diritto, che sono la base della dichiarazione di incostituzionalità. La sentenza 37/2015 dichiara incostituzionali le leggi di reiterazione degli incarichi, in quanto incostituzionali sono gli incarichi senza selezione: "nessun dubbio può nutrirsi in ordine al

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

Questa premessa, logico giuridica, indica che la Consulta considera incostituzionali le leggi di reiterazione, in quanto illegittimi gli incarichi non preceduti da concorsi; sicché, leggi, regolamenti ed altre norme secondo posti a prevedere e consentire tali incarichi sono da considerare certamente incostituzionali, laddove interpretati nel senso che possano consentire una progressione di carriera senza valutazione della sussistenza di titoli di elevatissima specializzazione.

Il comma 6 dell'articolo 19, è bene sempre ricordarlo, non consente di incaricare come dirigenti i funzionari semplicemente in quanto tali, ma se in possesso dei requisiti soggettivi ivi previsti: i funzionari potrebbero essere incaricati se docenti universitari, magistrati o avvocati dello Stato, ricercatori, oppure se abbiano svolto funzioni in posizioni dirigenziali nel privato o se dispongano di esperienza almeno quinquennale in ruoli per accesso alla dirigenza, ma accompagnata da particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria e da pubblicazioni scientifiche. In assenza di tali requisiti, la semplice anzianità di servizio nella qualifica di funzionari non è alla base della legittimità del conferimento di incarichi verso una qualifica che non fa parte della normale carriera, dal momento che la qualifica dirigenziale determina poteri, responsabilità e funzioni ulteriori e comunque diverse da quelli caratterizzanti l'area delle qualifiche, come attesta la sussistenza di separate aree contrattuali. Allora, la questione di come recuperare gli incarichi illegittimi dei funzionari delle Agenzie appare davvero curiosa. Certo, c'è il problema di non disperdere le professionalità comunque formatesi in 15 anni di svolgimento delle funzioni dirigenziali, sia pure senza titolo. Ma, appare davvero contraddittorio prevedere per la dirigenza di ruolo una flessibilità estrema,

[Editoriale]

al limite della precarizzazione, mentre nello stesso tempo si cerchi la stabilizzazione per soggetti che hanno avuto accesso alla dirigenza come "esterni".

Deleghe dirigenziali

Le Agenzie si sono accorte, ora che c'è da risolvere il problema della decadenza di 1200 figure dirigenziali, della possibilità di delegare i funzionari allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti.

Strano. Tale possibilità esiste dal 2002, data di entrata in vigore della legge 145/2002 (cosiddetta Legge Frattini), che ha introdotto nell'articolo 17 del d.lgs 165/2001 il seguente comma 1-bis: *"I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per*

un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Non si applica in ogni caso l'articolo 2103 del codice civile".

Le competenze delegabili sono:

- 1) la curano dell'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- 2) direzione, coordinamento e controllo dell'attività degli uffici che da essi di-

pendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

- 3) gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici.

Le domande, allora, sono le seguenti. Se è dal 2002 che è possibile la delega dirigenziale, perché non la si è utilizzata prima? Se era possibile avvalersi della delega, perché allora tutti quegli incarichi? Se il funzionario delegato all'esercizio delle funzioni dirigenziali non può divenire dirigente in quanto non si applica l'articolo 2013 del codice civile, perché allora si pensa necessaria una norma che sani la posizione dei funzionari illegittimamente incaricati, per attribuire loro in via definitiva la qualifica dirigenziale?