

Dossier
Lavoro pubblico

Ddl delega di riforma della PA:
uno spoil system “all’italiana”

di Luigi Oliveri

Maggio 2015

Sommario

Dirigenti pubblici: l'incarico è un optional.....	3
La scelta è della politica: il sistema per incaricare i dirigenti è solo apparentemente selettivo ..	5
Per i dirigenti licenziamenti facili.....	6
Una riforma in conflitto con la Costituzione	8
Un parafulmine per gli organi di Governo.....	9
Il paradosso dei dirigenti a contratto: più stabili di quelli di ruolo.....	11
Si reclutano funzionari, invece di dirigenti.....	12
Incarichi a scadenza limitata.....	13
Addio ai segretari comunali.....	16
Il restyling delle retribuzioni.....	20

Dirigenti pubblici: l'incarico è un optional

Uno spoil system all'italiana con una chiara operazione di precarizzazione e subordinazione della dirigenza di ruolo alla politica.

Il disegno di legge delega di riforma della pubblica amministrazione all'esame del Senato si pone in chiarissimo contrasto con le disposizioni della Costituzione, così come lette sulla base della giurisprudenza pacifica della Corte costituzionale, maturata a partire dalle sentenze nn. 103 e 104 del 2007.

La visione della riforma come l'apertura allo spoil system più esasperato è confermata dalla lettura che ne ha dato anche la Corte dei conti^[1]. La magistratura contabile ha messo in rilievo *“la necessità di garantire un temperamento fra l'esigenza di assicurare la flessibilità dei modelli organizzativi e la salvaguardia di un'effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici, nel quadro del modello prescelto fin dal decreto legislativo n. 29 nel 1993, basato sulla separazione tra indirizzo politico e attività gestionale”*.

Tuttavia, secondo le sezioni Riunite *“la riforma proposta non sembra garantire questo punto di equilibrio, in quanto aumenta i margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi; una discrezionalità solo in parte temperata dalla previsione di requisiti legati alla particolare complessità degli uffici e al grado di responsabilità che i dirigenti sono chiamati ad assumere. L'abolizione della distinzione in fasce, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza dal rapporto di lavoro, costituiscono un insieme di elementi che potrebbero sacrificare l'autonomia dei dirigenti”*.

La riforma, infatti, crea surrettiziamente sistemi automatici privi di rimedi giurisdizionali per eliminare i dirigenti non graditi, slegati totalmente dagli esiti della valutazione del loro operato, giungendo indirettamente alla realizzazione di un sistema di fiduciarità degli incarichi dirigenziali, tale da ledere il principio di separazione della politica dalla gestione e l'imparzialità della dirigenza. I dirigenti pubblici, come conseguenza della riforma, saranno infatti portati a connotarsi in modo politico (e dunque di parte) in maniera evidente.

Non è più necessario l'incarico

Il principale metodo per giungere a questo risultato deriva dalla previsione secondo la quale per i dirigenti di ruolo l'incarico sarà solo una possibilità eventuale.

La dirigenza viene riorganizzata in modo da abolire le due fasce oggi vigenti (per altro, esistenti solo nelle amministrazioni statali) e da creare un ruolo unico, in realtà triplice. Vi saranno, infatti, il ruolo unico della dirigenza statale, quello della dirigenza regionale e, terzo, quello della dirigenza locale. Per “ruolo” si intende l'elenco dei posti corrispondenti al fabbisogno continuativo delle pubbliche amministrazioni: i dirigenti (come tutti i dipendenti) inseriti nel ruolo sono quelli inseriti stabilmente nell'organizzazione, assunti, dunque, con contratti a tempo indeterminato. Il disegno di legge, comunque, disciplina la piena interscambiabilità dei ruoli: ciascuna amministrazione, statale, regionale o locale, potrà conferire un incarico dirigenziale ai dirigenti pubblici, qualsiasi sia il ruolo nel quale siano iscritti.

Il ruolo, tuttavia, non sarà più l'elenco del fabbisogno di dirigenti della singola amministrazione: ministero, agenzia, regione o comune, ma, a ben vedere, una sorta di albo nazionale, nel quale sono inseriti i dirigenti che abbiano acquisito la qualifica a seguito di concorsi pubblici. Ciascuna singola amministrazione, di conseguenza, potrà attingere ai ruoli per reperire il dirigente che intenda chiamare a svolgere le funzioni di conduzione delle proprie strutture amministrative, con piena flessibilità e possibilità di rotazione degli incarichi.

Col ruolo unico nazionale si determina, nei fatti, una scissione tra contratto di lavoro a tempo indeterminato dei dirigenti e prestazione lavorativa, cioè l'incarico da svolgere. Infatti se il dirigente resterà privo di incarico per un prolungato periodo di tempo (sembra che si decideranno due anni), sarà licenziato.

Sarà, dunque, interamente nelle mani degli organi di governo, titolari della competenza a conferire gli incarichi dirigenziali, il potere di permettere al dirigente di continuare a condurre il proprio rapporto di lavoro, che viene a

[1] Corte dei conti, sezioni Riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (A.S. 1577), ottobre 2014 (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2014/audizione_riforma_pa_riq_def_pubblicazioni.pdf).

dipendere integralmente dal conferimento dell'incarico dirigenziale.

È bene chiarire che anche nell'attuale regime normativo esiste la distinzione tra rapporto di lavoro ed incarico dirigenziale. Una volta assunto, al dirigente viene attribuito l'incarico dirigenziale, un provvedimento che, ai sensi dell'articolo 19 del Dlgs n. 165/2001 ne definisce l'oggetto e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice. Nell'attuale sistema, tuttavia, esiste una correlazione evidente tra assunzione in ruolo ed attribuzione dell'incarico, visto che i dirigenti sono inseriti nel ruolo dell'amministrazione che li assume. Il datore di lavoro pubblico, insomma non può che dar vita ad una simmetria tra assunzione del dirigente e connessa assegnazione dell'incarico, rimanendo la possibilità di modificare l'incarico stesso. Non ha, evidentemente, senso assumere un dirigente, inserirlo nel ruolo dell'amministrazione, per lasciarlo privo di incarico. La revoca e l'eventuale licenziamento, previsti dall'articolo 21 del Dlgs n. 165/2001, sono una conseguenza connessa alla valutazione del dirigente. Ma nell'attuale sistema non potrebbe legittimamente verificarsi il caso di un dirigente di ruolo lasciato privo di incarico, se non si sono verificati i presupposti sanzionatori previsti dall'articolo 21 citato.

Non è un caso che l'articolo 13, comma 1, del Ccnl 5 aprile 2001 del comparto Ministeri disponga: *“Tutti i dirigenti hanno diritto ad un incarico”*, proprio a garanzia della razionale simmetria tra contratto di lavoro ed incarico.

Il disegno di legge delega rompe tale simmetria, con la lett. f) dell'articolo 9 dell'attuale testo. Tale disposizione prevede che ai dirigenti dei ruoli c'è solo la *“possibilità”* di conferire incarichi.

È proprio in questo modo che l'inserimento nei ruoli non implica la ragionevole modalità organizzativa secondo la quale se un datore assume un dipendente gli affida gli incarichi e le mansioni connesse; il disegno di legge sostanzialmente ammette che un dirigente sia assunto a tempo indeterminato ed inserito nei ruoli, ma possa anche non svolgere alcun incarico, per altro venendo pagato a vuoto nel corso del periodo di inattività.

L'incarico dirigenziale, dunque, da specificazione dei compiti da svolgere e dei risultati da conseguire, si trasforma in condizione risolutiva del rapporto di lavoro: infatti, come detto sopra, la prolungata assenza dell'incarico comporterà il licenziamento del dirigente.

La precarizzazione della dirigenza

Poiché gli incarichi sono affidati dagli organi politici di governo, si dimostra che il disegno di legge precarizza in modo molto evidente la dirigenza, rendendola in tal modo totalmente dipendente dalle scelte della politica.

Non si può non rilevare, allora, come la possibilità di non attribuire al dirigente un nuovo incarico costituisca un'arma di pressione formidabile per gli organi politici, tale da condizionare fortemente l'azione gestionale e giungere a trasformarla, da strumento operativo per attuare indirizzi generali nel rispetto pur sempre dei principi di imparzialità e buon andamento, in sistema finalizzato a garantire consenso, trattamenti privilegiati a chi si schiera dalla parte politica di volta in volta al governo, valutazione più che dei risultati asettici, dell'adesione al comune sentire politico.

Per altro, la previsione di una mera *“possibilità”* di conferire incarichi dirigenziali ai dirigenti di ruolo indirettamente conferma che simmetrica possibilità spetti dunque a soggetti non appartenenti ai ruoli, assunti senza concorsi e a chiamata diretta, come oggi avviene ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 e, per gli enti locali, dell'articolo 110, comma 1, del Dlgs n. 267/2000. Non appare un caso, del resto, che il decreto “Madia”, il Dl n. 90/2014 abbia triplicato il numero dei dirigenti che i comuni possono assumere a contratto, portato al 30% della dotazione organica.

La scelta è della politica: il sistema per incaricare i dirigenti è solo apparentemente selettivo

Un secondo elemento che conferma la fortissima precarizzazione della dirigenza e la sua subordinazione alla politica e lascia comprendere come il Ddl sia coerente nel creare uno spoil system senza vincoli, è dato dal sistema di conferimento degli incarichi.

Il Ddl delega dispone che gli incarichi siano attribuiti ai dirigenti “*mediante procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall’amministrazione sulla base dei criteri generali definiti dalle Commissioni di cui alla lettera b)*”.

L’avviso pubblico

Apparentemente, si tratta di un sistema selettivo, visto che si insiste sulla “procedura” con “avviso pubblico”. A meglio guardare, si scopre che, invece, l’organo di governo resterà totalmente libero di decidere a chi conferire l’incarico.

L’avviso pubblico avrà il solo scopo di invitare tutti i dirigenti inseriti nei ruoli a presentare la propria candidatura a ricoprire un certo incarico. A “filtrare” le candidature, penseranno apposite Commissioni per la dirigenza statale, regionale e locale previste dall’articolo 9, comma 1, lett. b). Il disegno di legge delega afferma che esse opereranno “*con piena autonomia di valutazione*” e saranno composte in modo che i membri siano “*selezionati con modalità tali da assicurarne l’indipendenza, con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali*”.

Il ruolo delle Commissioni

Tali Commissioni dovranno verificare il rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi da esse definiti, nonché dell’effettiva adozione e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca.

In apparenza, dunque, tutto è guidato dalle commissioni. In realtà le cose non stanno così. La lett. f) dell’articolo 9 precisa, infatti che l’incarico avverrà mediante di una “*preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, sulla base dei suddetti requisiti e criteri, per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, da parte delle Commissioni di cui alla lettera b), e successiva scelta da parte del soggetto nominante*”. Dunque, le Commissioni non svolgeranno un ruolo di scelta, ma solo quello di creare “rose” di candidati.

A scegliere a chi conferire o meno l’incarico provvederà comunque l’organo di governo, con un potere pieno ed incondizionato di decidere a quale dirigente conferire l’incarico e a quale no. Tale potere è particolarmente ampio nel caso degli incarichi per gli uffici di vertice o di livello dirigenziale generale, cioè i livelli più alti dell’organizzazione. Nel caso degli “altri incarichi” dirigenziali, il disegno di legge delega assegna alle Commissioni un potere di “*valutazione di congruità successiva*”, che, tuttavia, non pare tale da ridurre l’amplissima discrezionalità, fino all’arbitrio, nella scelta.

Osservazioni

Occorre comprendere che le preselezioni delle Commissioni non daranno vita a graduatorie. Tutti i dirigenti preselezionati in base ai criteri che saranno definiti, avranno sostanzialmente pari requisiti. La scelta dell’organo di governo, dunque, a quel punto sarà totalmente fiduciaria e, quindi, non più legata alla valutazione delle capacità tecniche e professionali del dirigente, svolta a monte dalle Commissioni.

Troppo facile capire come se nelle rose dei candidati finiscono per essere presenti giusto quelli caratterizzati da particolare consonanza e vicinanza politica con gli organi di governo, la connotazione politica degli incarichi dirigenziali sarà inevitabile.

Per i dirigenti licenziamenti facili

Il completamento dell'opera di quasi totale assoggettamento della dirigenza alla politica il Ddl delega di riforma della PA lo ottiene con la lett. h) dell'articolo 9, ove si prevede il criterio di delega della “*decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità*”.

Unendo, ora, i fili della riforma, se ne capiscono le conseguenze:

- a) per i dirigenti di ruolo l'incarico non è un diritto, ma una possibilità, rimessa ovviamente all'organo di governo;
- b) l'incarico durerà al massimo 4 anni e potrà essere rinnovato al di fuori delle procedure selettive previste solo una volta per 2 anni (da sottolineare l'incongruità dell'asimmetria della durata tra primo incarico ed incarico rinnovato);
- c) le Commissioni per la dirigenza selezioneranno una rosa dei dirigenti che risponderanno agli avvisi pubblici per il conferimento dei nuovi incarichi;
- d) la rosa dei candidati non è una graduatoria vincolante per gli organi di governo;
- e) gli organi di governo avranno un potere sostanzialmente senza limiti di scegliere dalle rose il dirigente che più loro aggradi.

Il potere di attribuire un incarico, ovviamente, corrisponde a quello di decidere quale dirigente lasciare senza incarico. Anche tale ultimo potere sostanzialmente non trova limiti e vincoli, perché il disegno di legge configura l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti di ruolo solo come possibilità. Dunque, sarebbe un fatto normale ed ordinario la presenza di dirigenti di ruolo privi di incarico. Ordinarietà e normalità che potrebbe essere di molto accresciuta ed acuita dalla circostanza che la riforma sostanzialmente lascia liberi gli organi di governo di attribuire gli incarichi dirigenziali anche a soggetti esterni, attraverso i meccanismi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001: è chiaro che tanto più gli incarichi sono ricoperti da soggetti non di ruolo attraverso contratti a tempo determinato, tanto minori saranno le disponibilità per i dirigenti di ruolo e, quindi, simmetricamente maggiori le possibilità che essi siano lasciati privi di incarico e destinati al licenziamento.

Un meccanismo perverso...

In questo modo, il disegno di legge delega introduce un meccanismo davvero perverso di interruzione del rapporto di lavoro con i dirigenti, totalmente arbitrario, slegato sia da giustificati motivi oggettivi, sia da giustificati motivi soggettivi, tale da determinare una risoluzione del rapporto di lavoro di tipo automatico priva di qualsiasi tutela per il dirigente, ancorché la sua collocazione in disponibilità sia giustificata da ragioni evidentemente discriminatorie o politiche.

Infatti, se per i dirigenti assunti, mediante concorsi pubblici, con contratto a tempo indeterminato il conferimento di un incarico è una mera “possibilità”, per un organo politico sarà semplicissimo disfarsi del dirigente medesimo per intenti politici, senza essere nemmeno tenuto a disporre il licenziamento e correre il rischio di incappare nella nullità in quanto discriminatorio. Quindi, i giochi sono fatti: per liberarsi di un dirigente poco gradito sul piano politico, l'organo di governo non dovrà far altro che riempire le caselle vuote degli incarichi dirigenziali col maggior numero possibile (e, spesso, anche non possibile) di cooptati esterni, determinando, così, una situazione artificiosa di carenza di incarichi e lasciare il dirigente sgradito privo di incarico. Basterà attendere, allora, che decorra il termine massimo di permanenza nei ruoli dirigenziali, trascorso il quale la risoluzione del rapporto di lavoro del dirigente non politicamente schierato risulterà cosa fatta.

... e senza tutela

Come detto, avverso questo percorso di licenziamento, il dirigente non potrebbe promuovere nessuna azione di tutela, nemmeno laddove fosse evidente l'intento discriminatorio dell'azione dell'organo di governo. Infatti, il licenziamento non discenderebbe da un atto espresso perché sarebbe frutto di una procedura complessa. Nonostante la procedura sia in modo piuttosto facile da guidare, essa tuttavia conduce ad una risoluzione del rapporto di lavoro che non può qualificarsi tecnicamente come licenziamento discriminatorio, proprio perché manca l'atto datoriale del licenziamento.

La riforma, quindi, oltre a consentire all'organo di governo di scegliere senza particolari limiti il dirigente che meglio gli aggradi, purché le Commissioni abbiano l'accortezza di far apparire i nomi dei graditi nelle liste delle

preselezioni, permette anche di “epurare” i dirigenti non graditi, senza dover nemmeno compiere lo sforzo di connettere il licenziamento ad un particolare motivo.

Contrariamente a quanto troppo spesso viene affermato sulla stampa, già oggi, e da molto tempo, i dirigenti pubblici sono licenziabili. Lo prevede in modo molto chiaro il già citato articolo 21 del Dlgs n. 165/2001, ai sensi del quale, in relazione alla gravità dei casi, le amministrazioni possono prevedere l'impossibilità del rinnovo dell'incarico dirigenziale, o la sua revoca mentre è in corso, oppure addirittura risolvere il rapporto di lavoro, nei casi di:

- a) mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
- b) inosservanza delle direttive imputabili al dirigente.

Come si nota, nel sistema attuale, per giungere al licenziamento occorre aver accertato, col sistema di valutazione, la conclamata incapacità di raggiungere gli obiettivi fissati; oppure, è necessario raccogliere il dossier delle violazioni alle direttive ed avviare una procedura in contraddittorio, con tutte le garanzie richieste.

Col nuovo sistema, per l'organo politico basterà avere solo buona memoria dei fatti considerati rilevanti per non confermare l'incarico e condurre il dirigente al licenziamento, senza dover affrontare la procedura prevista dall'articolo 21 citato.

Una riforma in conflitto con la Costituzione

La riforma della dirigenza congegnata dal Ddl all'esame del Senato pone seri problemi di compatibilità con la Costituzione, alla luce della pacifica giurisprudenza della Consulta.

Il sistema automatico di interruzione dell'incarico e risoluzione del rapporto di lavoro posto in essere dal disegno di legge delega è esattamente e frontalmente contrario a quanto la Corte costituzionale, a proposito di spoil system, ha ritenuto incostituzionale.

L'orientamento della Corte

La Consulta ammette meccanismi di spoil system o, meglio dire, di fiduciarità negli incarichi (e simmetriche revoche) esclusivamente per le funzioni dirigenziali di strettissima collaborazione con la politica, tanto da potersi qualificare come funzioni politiche a forte connotazione tecnica.

Secondo la sentenza della Corte costituzionale 28 ottobre 2010, n. 304 gli uffici di diretta collaborazione dei ministri, cioè appunto gli uffici a strettissimo contatto con gli organi politici, svolgono *“un'attività strumentale rispetto a quella esercitata dal Ministro, collocandosi, conseguentemente, in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici. Detti uffici, infatti, sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse”*. In questa prospettiva, può sussistere tra organo politico e dirigenza una *“loro una intima compenetrazione e coesione che giustifichi un rapporto strettamente fiduciario finalizzato alla compiuta definizione dell'indirizzo politico-amministrativo”*.

Pertanto, continua la Consulta, la separazione di funzioni tra politica e dirigenza, posta per assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, va conseguita separando appunto, da una parte *“l'attività svolta dai Ministri, con il supporto degli uffici di diretta collaborazione”*, compresi i dirigenti che di quegli uffici fanno parte; dall'altra, l'attività *“esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva”*.

La Consulta, dunque, fin qui ha ammesso solo un rapporto di fiduciarità tra organi di governo ed uffici di loro diretta collaborazione o di massimo vertice, il che permette alla politica tanto di incaricare, quanto di liberarsi dei dirigenti appartenenti a queste categorie senza particolari vincoli. Ma, per la dirigenza appartenente all'amministrazione “attiva”, quella chiamata materialmente ad adottare atti e provvedimenti necessari per lo svolgimento dei servizi, la fiduciarità non esiste. Sicché, non sono ammissibili strumenti di assegnazione di incarichi o di automatica risoluzione degli stessi, non fondati da particolari garanzie.

Infatti, prosegue la Corte, in continuità con le proprie sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007, *“i meccanismi di decadenza automatica, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti”*.

Una dirigenza 'contra legem'

La riforma della pubblica amministrazione, invece, determina per tutta la dirigenza, sia quella chiamata alla stretta collaborazione con la politica, sia quella “attiva”, una soggezione evidente ed un rapporto di fiducia, contrario ai canoni costituzionali. Occorrerà capire quanto terranno conto di questi evidenti problemi di costituzionalità i decreti legislativi di attuazione della delega.

Un parafulmine per gli organi di Governo

Il Ddl delega configura i dirigenti pubblici come vero e proprio scudo contro la responsabilità amministrativa degli organi politici.

Le conseguenze della riforma della dirigenza si rivelano ancora più problematiche, ai fini della garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione - le quali postulano professionalità, valutazione e piena flessibilità della dirigenza, unitamente, però, alla necessaria autonomia - guardando ad un altro elemento inserito nel Ddl: l'ampliamento *ad libitum* della cosiddetta esimente politica della responsabilità erariale.

Il regime della responsabilità

L'articolo 9 del disegno di legge delega, alla lett. l), prevede il criterio della *“ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale”*. La previsione è ribadita anche nell'articolo 12, ove la lett. n) prevede il *“rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, anche attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale”*.

Alcuni esponenti della maggioranza, in particolare il relatore del Ddl in Senato, Guido Pagliari, sostengono che le disposizioni del disegno di legge sulla responsabilità non avrebbero portata innovativa e che il loro scopo sarebbe rafforzare la separazione tra politica e dirigenza.

Tuttavia, l'intera impostazione della riforma della dirigenza va nella direzione diametralmente opposta della riduzione dell'autonomia dei dirigenti. Le modifiche al regime della responsabilità, lungi dal non innovare l'ordinamento, sono del tutto in linea con l'assoggettamento della dirigenza alla politica, quale sua *longa manus*.

Nell'attuale e vigente assetto ordinamentale, i dirigenti rispondono di già (e da sempre) per responsabilità amministrativa connessa ai propri atti gestionali. È bene ricordare che, sempre nell'ordinamento già vigente, i dirigenti non rispondono davanti alla magistratura contabile dei provvedimenti adottati dagli organi di governo nell'esercizio della propria competenza di espressione di indirizzo politico-amministrativo, se non per i pareri tecnici o gli atti istruttori che ne costituiscono il presupposto necessario.

L'esclusiva imputabilità

È evidente che il Ddl introduce un elemento nuovo: *“l'esclusiva imputabilità”* dei dirigenti per la responsabilità amministrativa dovuta all'adozione di atti gestionali. Il disegno di legge delega, sostanzialmente, introduce una vera e propria non imputabilità per responsabilità amministrativa in favore degli organi politici di governo.

Infatti, il meccanismo previsto dal Ddl prevede che gli organi politici non potranno essere coinvolti dalla Corte dei conti come parti in causa in azioni su atti che, anche se legati a doppio filo a scelte politiche, siano sottoscritti dai dirigenti. È, come rilevato prima, il potenziamento dell'esimente politica, prevista dall'articolo 1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994, ai sensi del quale *“nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione”*. Come si nota, la norma citata contempla espressamente un legame tra adozione di atti di competenza dell'apparato amministrativo (dirigenti o responsabili di servizi) e titolari degli organi politici, allorché questi ultimi abbiano autorizzato o in qualsiasi modo consentito (cioè, abbiano “spinto” o abbiano indotto, o concertato) oltre che l'adozione, anche l'esecuzione del provvedimento sottoscritto dal dirigente.

Invece, per effetto del disegno di legge scatterebbe un'assoluta non imputabilità, tale, quindi, da impedire la chiamata in giudizio degli organi di governo, anche laddove l'atto gestionale fosse stato adottato ed eseguito dal dirigente, su induzione dell'organo di governo.

Conclusioni

La conclusione, dunque, non è che una sola: il disegno di legge crea una sfera di non imputabilità degli organi politici, estremamente dannosa. Infatti, potrebbe indurre gli organi politici, più di quanto già non avvenga adesso, a

selezionare i dirigenti in base a quanto essi, come dimostrazione di gratitudine per l'incarico o prova della fedeltà o, ancora, modo per evitare di restare senza incarico e, dunque, destinati al licenziamento, siano disposti a coprire scelte politiche discutibili con la firma di atti dannosi, a scudo dell'incaricante.

La riforma, letta nelle sue combinazioni di strumenti e norme, insomma, costruisce una dirigenza davvero succube del potere politico e costruita per assecondarne gli intenti di costruzione del consenso, più che il perseguimento dell'interesse generale, agendo nel rispetto degli indirizzi, ma con autonomia tecnica ed operativa. Il rischio è che trovino sempre più spazio i dirigenti disponibili a mettere nel conto la necessità di fare da parafulmine, apponendo la propria firma su atti gestionali a copertura di scelte politiche non legittime o, comunque, non rispondendo ai fini generali e che l'intera dirigenza possa essere in futuro selezionata sulla base della disponibilità a svolgere non una funzione gestionale, trasparente ed imparziale, ma un'attività funzionale alla conservazione del potere di chi la nomina e dispone di formidabili strumenti di pressione e coercizione.

Il paradosso dei dirigenti a contratto: più stabili di quelli di ruolo

La riforma della dirigenza introduce una conseguenza incredibile: di fatto, risulteranno più garantiti i dirigenti assunti a tempo determinato, rispetto a quelli di ruolo. Infatti, i primi, reclutati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, non rischiano il posto di lavoro, ma solo il rientro nell'attività lavorativa di provenienza, nel caso restino privi di incarico. I dirigenti di ruolo senza incarico saranno invece destinati al licenziamento.

Una riforma "paradossale"

Davvero non si capisce quale sia la 'ratio' della riforma, 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 decreto legislativo n. 165/2001) e, dunque, per coprire fabbisogni di organico, 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 Dlgs n. 165/2001 non corre questo rischio.

L'articolo 19, comma 6, citato, è bene precisare, prevede che i dirigenti incaricati "a contratto" a tempo determinato, se dipendenti pubblici, vengono posti in aspettativa senza assegni per la durata dell'incarico.

Questo significa che, scaduto l'incarico, tali dipendenti tornano alla precedente attività lavorativa, col solo rischio eventuale di perdere la maggiore retribuzione dirigenziale. Rischio che sostanzialmente, tuttavia, vale solo per i funzionari interni delle amministrazioni che conferiscono l'incarico dirigenziale: l'articolo 19, comma 6, infatti, consente paradossalmente che gli incarichi dirigenziali "esterni" siano assegnati a dipendenti "interni", per altro non aventi qualifica dirigenziale. Una promozione sul campo, oltre tutto censurata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 37/2015, che porta ad un altro paradosso che costituisce da anni un 'vulnus' alla logica prima che al diritto: l'esistenza, cioè, di dipendenti pubblici che conducono contemporaneamente due rapporti di lavoro con la medesima amministrazione; uno quiescente, l'altro attivo, quello dirigenziale.

Il Ddl di riforma acuisce queste già evidenti disfunzioni dell'ordinamento, creando un chiaro cortocircuito, sempre a scapito dell'autonomia della funzione dirigenziale e dell'imparzialità dalla politica.

Si reclutano funzionari, invece di dirigenti

Si cercano dirigenti ma si assumono funzionari. Il sistema di reclutamento della dirigenza disegnato dal disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione è, a dire poco, ingarbugliato e contraddittorio.

I sistemi di reclutamento

Il Ddl prevede due sistemi di reclutamento, il corso-concorso ed il concorso. In entrambi i casi, nella realtà i vincitori non accedono né alla dirigenza, né ottengono un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Una sorta di ibrido di apprendistato e formazione-lavoro, che, oggettivamente porta ad un risultato spurio, poco comprensibile e soprattutto tutto da capire.

Il corso-concorso

Il sistema del corso-concorso è quello più complesso. Prevede, a seguito del superamento del concorso, l'immissione in servizio dei futuri dirigenti inquadrati, però, come funzionari, per un periodo di quattro anni; la durata di tale inquadramento è eventualmente riducibile in rapporto all'esperienza lavorativa pregressa nel settore pubblico o ad esperienze all'estero.

L'immissione nel ruolo unico della dirigenza e, dunque, l'acquisizione della qualifica dirigenziale, avverrebbe successivamente, a seguito del superamento di un esame specificamente dedicato.

A rendere il sistema oggettivamente complesso e velleitario non è tanto la circostanza che si immagina un inserimento graduale per esperienza, da funzionario a dirigente, quanto proprio il meccanismo. Il corso-concorso dovrebbe essere attivato per un numero determinato di posti dirigenziali, sulla base del fabbisogno minimo annuale. Dovrebbe, tuttavia, risultare evidente che, se lo scopo è far fronte al fabbisogno annuale di dirigenti, la loro assunzione iniziale come funzionari non risolve le carenze di organico della dirigenza. Che vengono rimandate di ben 4 anni.

Il legislatore non ha, evidentemente, considerato, oppure ha fortemente sottovalutato, il fatto che non esiste alcuna equivalenza tra la qualifica di funzionario e quella dirigenziale. Solo quest'ultima dispone di poteri gestionali ed operativi, tali da qualificarla come vero e proprio organo, anche se non politico e ovviamente condizionato dall'obbligo di seguire ed attuare gli indirizzi politici.

Di fatto, dunque, il corso-concorso non recluta inizialmente alcun dirigente e lascia completamente aperti i vuoti di organico, che occorrerebbe coprire. Non si capisce, inoltre, quanto possa essere accattivante un percorso di reclutamento che assicura solo un lavoro a tempo determinato quadriennale da funzionario, per quanto bandito o presentato come assunzione nella qualifica dirigenziale.

Il concorso

Più razionale sembra, dunque, il sistema del concorso, anche se il disegno di legge delega lo considera come residuale: i concorsi, infatti, dovrebbero essere utilizzati per i posti non coperti dal corso-concorso.

Nel caso del concorso, sembra di capire che si acceda direttamente alla qualifica dirigenziale, ma con un contratto a tempo determinato, per tre anni, cui deve far seguito un esame di conferma affidato ad un organismo indipendente.

Col concorso, avviene un percorso inverso rispetto a quello del corso-concorso: se non si supera l'esame di conferma, si risolve il rapporto di lavoro dirigenziale (ma è a termine: non si vede come si debba o possa risolverlo, semplicemente scade) e vi può essere per l'interessato un "eventuale" inquadramento nella qualifica di funzionario.

Incarichi a scadenza limitata

Il disegno di legge delega incide ulteriormente sull'autonomia della dirigenza agendo sulla durata degli incarichi, prevista in quattro anni.

Attualmente, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del Dlgs n. 165/2001 *“la durata dell'incarico [...] non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni”*: dunque, il triennio è la durata minima dell'incarico, che può anche giungere ai cinque anni. Con la riforma, i tre anni divengono la durata massima o fissa, occorrerà, allo scopo, per comprendere meglio, verificare il contenuto dei decreti legislativi attuativi.

Il rinnovo

Secondo la lett. g) dell'articolo 9 del Ddl, delega è concessa agli organi di governo dell'ente presso il quale i singoli dirigenti svolgono l'incarico la facoltà di rinnovarli senza attivare la procedura prevista dalla lett. f) solo per una volta, ma per soli due anni. In questo modo si conferma la forte incisione della riforma sul principio di continuità dell'azione amministrativa.

La legge delega è ispirata al fine totalmente opposti: quello della massima rotazione possibile della dirigenza, imperniato, come si nota, sull'amplissima discrezionalità nella procedura di attribuzione degli incarichi, sull'obbligo di “concorrenzialità” per la loro assegnazione e sulla forte limitazione al rinnovo.

In teoria, dunque, un incarico dirigenziale presso un medesimo ente non potrà durare, senza sottoposizione alla procedura selettiva dal ruolo unico, per più di sei anni.

L'intero sistema dovrà fare i conti con la reale sua sostenibilità, che risulta davvero complessa in assenza di strumenti informatici molto sofisticati ed efficienti per la gestione delle procedure di incarico.

Escludendo la dirigenza sanitaria, i dirigenti in servizio sono circa 52mila; probabilmente i posti in dotazione organica e, dunque, disponibili nei vari suoli saranno di circa il 20% superiori, dunque gli incarichi disponibili possono essere stimati in 60mila circa.

È abbastanza chiaro quanto risulti complicato impiantare a getto continuo le procedure per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, coinvolgenti decine di migliaia di dirigenti inseriti nei ruoli e decine di migliaia di amministrazioni. I tempi, l'incrocio dei dati, le preselezioni delle Commissioni, gli atti da adottare saranno tantissimi e davvero complessi.

La possibilità di un solo rinnovo implica un notevole ottimismo del legislatore nella capacità effettiva di reggere, senza intoppi, un sistema che appare veramente un ginepraio organizzativo.

Perché la regola generale sarà la rinnovabilità degli incarichi o, comunque, la loro prima assegnazione *“previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico”* indicata nella lett. f).

La proroga

Non è un caso, allora, che nel corpo della lett. g) in commento la legge delega inserisca il criterio di delega legislativa della *“possibilità di proroga dell'incarico dirigenziale in essere, per il periodo necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico”*. Non è dato sapere quale valutazione abbia fatto il legislatore dell'impatto legislativo derivante dall'approvazione della riforma. Certo è che il regime di proroga degli incarichi, vitale per scongiurare soluzioni di continuità nella gestione, è pensato proprio perché a lume di intuito le procedure di conferimento e rinnovo degli incarichi non appaiono né brevi, né semplici. Pertanto, tutto il sistema della durata potrebbe, alla prova dei fatti, risultare estremamente diverso da quello del rigido limite dei 4 anni.

Ma, anche il regime di proroga non contribuisce di certo a garantire stabilità agli incarichi dirigenziali, finendo per ampliare ulteriormente la dipendenza della dirigenza dalla politica.

La revoca

La lett. g) prosegue poi con un criterio, molto generico, per la disciplina della revoca, indicando al legislatore il compito di definire *“presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura”*.

È molto forte l'impressione che si tratti di una “delega in bianco” a sospetto di illegittimità costituzionale. La legge delega avrebbe dovuto fornire quanto meno indicazioni su cosa si intenda per *“presupposti oggettivi”*, soprattutto perché la revoca dell'incarico non sarà fondata solo al mancato raggiungimento degli obiettivi, come attesta la circo-

stanza che la legge delegata dovrà disciplinare detta revoca “anche” (quindi non solo) con riferimento all’incapacità di ottenere i risultati.

Attualmente, ai sensi dell’articolo 21 del decreto legislativo n. 165/2001 la disciplina del mancato rinnovo, della revoca e del licenziamento dei dirigenti è la seguente: “*Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l’inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l’eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l’impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l’amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l’incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all’articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo*”.

I presupposti per la revoca, dunque, sono sostanzialmente due:

- a) mancato raggiungimento degli obiettivi;
- b) inosservanza delle direttive.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi

La gravità dei casi, implica l’accrescersi simmetrico della gravità della sanzione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi costituisce un presupposto sufficientemente obiettivo per la revoca dell’incarico, anche se tale oggettività è da mettere in stretta relazione con la funzionalità ed efficacia del sistema di valutazione.

Infatti, è possibile fondare la revoca dell’incarico (che significa revoca anticipata, prima della naturale scadenza) per mancato raggiungimento degli obiettivi solo a condizione che gli obiettivi siano definiti e misurabili ed esista davvero un sistema per misurarli e valutare l’azione posta in essere dai dirigenti. Il rischio è che, in mancanza del sistema o utilizzando un sistema solo apparentemente efficace, la revoca possa comunque fondarsi solo su atti ed intenti arbitrari.

L’elemento dell’inosservanza delle direttive (per ora non previsto dalla legge delega) è ancora più delicato. C’è, infatti, il problema mai completamente risolto del corretto dipanarsi dei rapporti tra politica e gestione.

L’inosservanza delle direttive

Escluso che tale rapporto sia di natura gerarchica propria, in quanto questo è la negazione dell’autonomia (la gerarchia propria si ha quando il sovraordinato e il subordinato condividono uno stesso potere), occorre comprendere il confine preciso del potere di direttiva.

Le direttive rappresentano lo strumento attraverso il quale organi di governo ed organi tecnici vengono a contatto, al di là dei provvedimenti programmatori, rispetto ai quali sono maggiormente flessibili, in quanto maggiormente legate alla situazione contingente. Le direttive, al contrario del programma, sono atti di direzione di breve respiro, da utilizzare sia per precisare i programmi maggiormente nel dettaglio, sia per correggerli in corso d’opera, senza porre in essere (o in attesa di compiere) le complesse procedure che stanno alla base di atti programmatori.

Le direttive, inoltre, sono la tipica espressione del potere d’indirizzo intercorrente tra organi che tra di loro non sono organizzati su una linea di superiorità-subordinazione gerarchica, ma in un rapporto di dipendenza funzionale o direzionale, che rispetta l’autonomia della sfera di competenza di ciascuno.

Il modello relazionale intercorrente tra gli organi politici di governo e la dirigenza è improntato sul potere di direzione (e non gerarchico) che i primi esercitano sui secondi, nel rispetto dell’autonomia dei ruoli.

È il modello direzionale quello che non solo meglio si addice, ma che appare sia pure implicitamente indicato dal legislatore (come anche la giurisprudenza ha più volte precisato) come sistema relazionale tra organi politici e tecnici. Il sistema, ovvero, che consente al politico di indirizzare l’azione amministrativa senza esercitarla direttamente, ma anche senza perdere i sistemi di controllo sull’attività manageriale dei dirigenti.

È l’atto di indirizzo il mezzo con il quale il dirigente e l’organo di governo colloquiano, nonché il mezzo attraverso il quale svolgere l’attività di monitoraggio in corso d’opera della gestione, elemento fondamentale del sistema del controllo di gestione, il quale prevede il continuo confronto tra gli obiettivi previsti e ciò che si sta effettivamente realizzando, per individuare le cause che possano aver determinato scostamenti e le azioni per rimuoverle o per ridefinire l’obiettivo.

L’input della direttiva può essere, ovviamente diretto o derivato. Nel primo caso l’organo di governo direttamente di propria iniziativa rivolge un atto di indirizzo gestionale alla dirigenza. Nel secondo caso, l’atto di indirizzo è la

risposta ad una sollecitazione del dirigente medesimo, che ha quindi il potere, e sotto certi aspetti il dovere, di promuovere l'azione direzionale. Ciò mediante relazioni, rapporti, stati d'avanzamento. Quanto più il gestore informa in modo trasparente l'organo di governo dell'andamento della gestione, tanto più facilmente la direttiva potrà essere uno strumento di azione rispettoso del ruolo di entrambi e non un'ingerenza nella sfera autonoma del dirigente.

Nel sistema della direzione l'ufficio o l'organo sovraordinato nello schema organizzativo non può sostituirsi all'organo subordinato nell'esercizio delle sue funzioni, né tanto meno impartire ordini o avocare i singoli atti, come, del resto, non può esercitare controlli sugli atti medesimi o poteri di revoca ed annullamento.

Tuttavia l'organo dotato del potere di direzione può emettere nei confronti degli organi posti in relazione con esso, le direttive tese ad indicare loro gli obiettivi generali, la linea gestionale da seguire e le condotte da perseguire.

Il problema consiste nella circostanza che le direttive non sono cogenti, a differenza degli ordini. Il destinatario può anche discostarsene esplicitando le motivazioni che sorreggono le sue scelte.

Il rapporto di direzione esclude un potere di ingerenza nella gestione. Anche perché la direzione è applicabile anche a modelli organizzativi che non presuppongono necessariamente la posizione di sovraordinazione gerarchica. È possibile, infatti, che l'organizzazione interna di un ente assegni ad un particolare organo o ufficio, non necessariamente posto in linea gerarchica superiore, i poteri tipici della direzione, consistenti nel dare impulso all'attività, coordinando i soggetti gestori, indirizzandoli e controllando non i singoli atti, ma il complesso dei risultati conseguiti.

Allora, è evidente che la direttiva, se mal impostata o mal interpretata è un'arma a doppio taglio. Non può essere lo strumento col quale l'organo di governo si ingerisce surrettiziamente nella gestione. Né può, la direttiva, indurre il dirigente a compiere attività illegittime.

D'altra parte, il dovere di lealtà e di svolgere da apparato servente del dirigente nei confronti dell'organo di governo implicano che la direttiva debba essere, se legittimamente espressa, osservata ed attuata.

Il compito del legislatore delegato dovrebbe consistere, allora, se si insisterà sulla possibilità di revocare l'incarico dirigenziale per violazione delle direttive, nel precisare con estremo dettaglio contenuti delle direttive e presupposti che conducano a considerare come non leale e corretto atteggiamento del dirigente la loro violazione, per evitare che proprio la direttiva divenga lo strumento principale di applicazione dello *spoils system*, al fine di emarginare e liberarsi dei dirigenti non considerati "vicini" al partito o alla persona fisica del politico di tempo in tempo al governo.

Proprio la violazione delle direttive è risultato uno strumento sin qui difficile da utilizzare per alimentare lo *spoils system*, in quanto non di rado le direttive sono proprio illegittime e, dunque, tali da non poter costituire fondamento per la revoca dell'incarico.

Tuttavia, il nuovo sistema della decadenza dei dirigenti lasciati privi di incarico potrebbe innescare un processo perverso di attribuzione di un nuovo, diverso e probabilmente incostituzionale rilievo delle direttive.

Infatti, agli organi di governo sarà lasciata una possibilità senza alcun limite né vincolo procedurale o motivazionale quanto meno di non confermare l'incarico dirigenziale. È evidente che la mancata attuazione di qualsiasi direttiva, anche illegittima, potrà essere lo spunto per l'organo di governo per non confermare l'incarico. Si tratterà solo di aspettare al massimo tre anni.

A meno che la legge delegata, come si ripete e si auspica, non precisi con estrema puntualità i presupposti per la revoca e le condizioni di applicazione delle direttive, la porta allo *spoils system* indiscriminato che si apre con questo criterio è totalmente spalancata.

L'equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi

La lett. *f*) si chiude, poi, col criterio dell'equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi. Non si può non sottolineare che la doverosa tutela del genere potrebbe tuttavia introdurre cortocircuiti nel meccanismo di conferimento degli incarichi, forzando verso soluzioni di discontinuità appunto per questioni connesse al genere del destinatario.

Addio ai segretari comunali

L'articolo 9, lett. b), della legge delega di riforma della PA al n. 4) si dilunga, poi, sulla disciplina (per la verità ancora molto fluida e passibile di ulteriori modifiche) dell'abolizione dei segretari comunali, già preannunciata nella famosa lettera inviata dal presidente del Consiglio e dal ministro della Funzione pubblica ai dipendenti pubblici, nella primavera del 2014.

L'intenzione di abolire la figura dei segretari comunali è stata presentata ed evidentemente è ancora considerata come una "novità" ed una "svolta" allo scopo, ovviamente, di rendere più efficiente e dinamica l'amministrazione.

Un ritorno al passato

A ben vedere, tuttavia, le cose non stanno affatto così: infatti, si presenta come novità un'idea che fa tornare le lancette degli orologi al 1994, quando da pochi anni era stato modificato l'ordinamento delle autonomie locali e si era iniziato a scalfire il sistema dei controlli esterni: eliminati quelli di merito, ridotti quelli di legittimità dei Co.re.co. si era attribuita ai segretari comunali la funzione di esprimere un parere preventivo di legittimità sulle proposte dei provvedimenti, che ancora in larga misura erano adottati da consigli, giunte e sindaci.

Molti comuni, al Nord, a quell'epoca, furono conquistati dalla Lega. La quale si presentava, come partito "rivoluzionario" e tra le sue idee di rivoluzione, molte delle quali si ritrovano oggi esattamente identiche, c'era proprio quella di abolire i segretari comunali, visti come rappresentanti del "centralismo" e oppositori alle idee operative delle amministrazioni (spesso, in effetti, poco legittime: si pensi ai "concorsi padani").

Cominciò una campagna fitta, dura, continua, contro la figura dei segretari comunali e contro la dirigenza pubblica in generale, per la verità non molto dissimile da quella che si sta vivendo a distanza di 20 anni (a proposito di "novità" e "rivoluzione").

Finché, nel 1996 la Lega non propose un referendum per ottenere appunto l'abolizione dei segretari comunali. Finì con la legge n. 127/1997 che "salvò" i segretari comunali, ma a duro prezzo. Nei comuni si consentì l'istituzione della figura del direttore generale, che aveva il pregio di poter essere scelto *intuitu personae*; i segretari vennero privati dei pareri preventivi di legittimità e della direzione degli altri dirigenti o funzionari e sottoposti ad uno *spoil system* estremamente spinto, ancora inspiegabilmente in piedi, nonostante la consolidata giurisprudenza costituzionale, maturata dopo la sentenza della Consulta n. 103/2007, manifestamente contraria a sistemi di decadenza automatica degli incarichi ed alla privazione di autonomia della dirigenza pubblica.

Dunque, la previsione della legge delega volta ad eliminare la figura dei segretari comunali appare tutt'altro che idea nuova ed originale: sarebbe solo il ripescaggio di una "rivoluzione" di 20 anni fa, voluta da una forza politica centrifuga e, paradossalmente, attuata in una fase di revisione della Costituzione che modifica profondamente il Titolo V, con una marcia indietro evidente e poderosa rispetto al "federalismo" sciaguratamente introdotto dalla riforma costituzionale del 2001, per altro esattamente dalla medesima forza politica che oggi vuole rivedere l'assetto costituzionale.

Ma, quello che davvero spicca non è tanto la ripresa, dopo due decenni, di un'idea maturata nell'ambito di una forza politica che, oggi, viene considerata fieramente di opposizione, quanto, piuttosto il fatto di considerare rivoluzionario l'ulteriore colpo agli ormai flebili sistemi di controllo della legalità nelle amministrazioni locali.

È davvero curioso che da diversi mesi si concentri molto l'attenzione sui costi della corruzione e dell'illegalità, sulle distorsioni alla concorrenza che ne derivano, sulle moltissime altre conseguenze negative che comportano per il convivere civile, mentre, nello stesso tempo, si faccia di tutto per rendere sostanzialmente inoperanti gli strumenti di prevenzione.

Il segretario comunale, proprio perché dipende solo funzionalmente dai sindaci, nonostante l'intenso e inaccettabile *spoil system* cui è soggetto, è stato visto non a caso dal legislatore come terminale principale dell'azione di garanzia della legalità. Prima, con la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa, dei quali il segretario è tornato ad essere il fulcro; poi, proprio con l'attribuzione, *ex lege*, al segretario comunale della funzione di responsabile anti corruzione, come previsto dalla legge 190/2012.

Vista la giurisprudenza costituzionale ricordata prima, ci si sarebbe aspettati una riforma normativa che eliminasse il sistema dello *spoil system* dei segretari. La "rivoluzione", invece, vuole che siano eliminati i segretari comunali proprio.

Una scelta miope

Una scelta oggettivamente molto discutibile. E miope. Non tiene conto, infatti, non solo del ruolo che i segretari hanno assunto proprio in questi mesi, nei quali hanno elaborato i piani triennali anticorruzione, al via dal gennaio 2014. Ma,

soprattutto, perché i segretari comunali sono da decenni e decenni il fulcro, la base operativa soprattutto dei tanti piccoli comuni, presso i quali hanno operato assicurando un livello molto elevato di una professionalità accertata storicamente mediante procedure selettive concorsuali molto rigorose.

Eliminare i segretari comunali significa andare esattamente al contrario della direzione che a parole la riforma “rivoluzionaria” indica: valorizzare, cioè, il merito, la capacità, la competenza della dirigenza.

La figura del segretario comunale è una delle, storicamente, più qualificate e con maggiore estensione di competenza tra quelle che si trovano nell’ordinamento pubblico.

Abolire la figura dei segretari comunali non ha alcuna relazione né con la “rivoluzione” della pubblica amministrazione, né con la valorizzazione del merito, ma, invece, molto a che fare con l’ulteriore riduzione delle indispensabili funzioni di controllo, tanto più necessarie, negli enti locali, dopo il micidiale “federalismo”, che ha incrementato ruolo e funzioni in particolare di regioni e comuni.

Una figura come il segretario comunale è fondamentale, ad esempio, non solo per assicurare competenza nell’applicazione dell’anticorruzione, ma anche per contribuire a gestire il delicatissimo passaggio della riforma Delrio, con il tourbillon di funzioni e competenze che passeranno come schegge impazzite dalle province alle città metropolitane ai comuni alle unioni di comuni.

L’ordinamento degli enti locali va incontro ad un periodo di fortissimo stress organizzativo, nel quale la presenza di una figura competente ed autonoma risulta quanto mai decisiva.

La volontà ostentata di farne a meno, evidenzia l’insofferenza alla pur ineliminabile necessità di rispettare le regole e la tendenza all’improvvisazione non solo nella predisposizione, ma anche nell’attuazione delle riforme.

Eliminando la figura del segretario comunale non si semplifica nulla, non si ottiene alcuna razionalizzazione, né risparmio. Semplicemente, si rinuncia ad uno strumento razionale di auto-organizzazione e controllo, dando un segnale estremamente negativo sul tema del rispetto delle regole, finendo per minare ulteriormente la già non eccessiva fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Perché eliminare i segretari?

A cosa realmente serva l’abolizione dei segretari comunali è tutto da capire. Sburocratizzare? I segretari comunali non hanno alcun rilievo ai fini degli appesantimenti burocratici. Sono una figura di coordinamento e garanzia e, anzi, la loro presenza consente di snellire, controllare, sostituirsi per i ritardi e prevenirli, organizzare al meglio.

Risparmiare denaro pubblico? Non si prevede il licenziamento dei segretari comunali, che gradualmente transiteranno nel ruolo dei dirigenti degli enti locali: dunque, non vi sono immediati o rilevabili effetti di risparmio.

Rilanciare il Pil e l’economia? Questo effetto, che sarebbe certamente auspicabile e ben venuto, purtroppo non si evince neanche dall’intero disegno di riforma, figurarsi quanto possa essere connesso all’abolizione di una figura come i segretari comunali.

È un’abolizione, quella dei segretari comunali, che potrebbe apparire, nella sostanza, fine a se stessa. Che, tuttavia, per come impostata - almeno sulla base dei testi oggi disponibili - espone, per l’ennesima volta, al caos organizzativo ed interpretativo.

Intanto, la legge delega, come vedremo meglio di seguito, ha introdotto di per sé un sistema complicato di superamento della figura, istituendo un periodo transitorio di tre anni che certo non giova alla chiarezza del sistema. In ogni caso, abolita a regime la figura, non è per nulla semplice comprendere che fine facciano le funzioni svolte. L’unica cosa sicura è che esse, tuttavia, non possono estinguersi.

Le funzioni del segretario espressamente enunciate dal Dlgs n. 267/2000 e dalla legge n. 190/2012 sono molteplici:

- 1) compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell’ente in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti;
- 2) sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e coordinamento dell’attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell’articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale;
- 3) partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e cura della verbalizzazione;
- 4) espressione del parere di regolarità tecnica, nel caso in cui l’ente non abbia responsabili dei servizi;
- 5) possibilità di rogare tutti i contratti nei quali l’ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell’interesse dell’ente;
- 6) direzione del controllo di regolarità amministrativa successiva;
- 7) esercizio delle funzioni di direttore generale nell’ipotesi prevista dall’articolo 108 comma 4;
- 8) esercizio della funzione di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

9) possibilità di esercitare ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia.

Nessuna delle funzioni sopra elencate appare rinunciabile (salvo la n. 9, comunque fondamentale in particolare nei comuni di piccole dimensioni).

L'eliminazione della figura del segretario comunale, comporta una sorta di "diaspora" delle sue funzioni tipiche, le quali potranno essere, dunque, "distribuite" tra più incarichi dirigenziali.

L'effetto concreto, dunque, della cancellazione del segretario consiste proprio nell'eliminazione della figura in quanto tale, sicché non vi sarà più una linea di continuità "status-funzioni". I comuni potranno istituire un incarico dirigenziale simile a quello del segretario, oppure ripartirne le funzioni tra incarichi vari.

Guardando al dettaglio della previsione dell'articolo 9, lett. b), n. 4) della legge delega, si evidenzia che il superamento della figura del segretario comunale avverrà mediante l'attribuzione alla dirigenza locale "*dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa*". Si conferma, dunque, la scissione tra lo svolgimento di queste funzioni e il suo ricollegamento ad una particolare figura professionale, destinata ad essere estinta. L'attuazione dell'indirizzo politico, il coordinamento delle attività amministrative ed il controllo di legalità saranno contenuti di possibili incarichi dirigenziali, attribuibili al complesso della dirigenza pubblica e non più appannaggio solo della figura professionale dei segretari comunali.

I quali, comunque, potranno ancora essere destinatari di tali funzioni: in un primo tempo pur sempre in via esclusiva; in un secondo, in concorrenza con gli altri dirigenti locali.

La legge delega prevede che siano inseriti nel ruolo unico dei dirigenti locali "*coloro che alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B*", con conseguente soppressione del relativo albo.

I segretari comunali che non dispongono dell'assimilazione alla dirigenza pubblica, ovvero quelli inseriti nella fascia professionale C saranno regolati da una specifica disciplina per effetto della quale detti segretari potranno confluire nel ruolo unico dei dirigenti locali dopo due anni esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti; lo stesso varrà per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della legge-delega.

Cosa prevede la legge?

Come detto, la legge delega prevede un periodo transitorio, durante il quale lo svolgimento delle funzioni proprie dei segretari comunali resterà appannaggio di coloro che risultavano iscritti all'albo. Si prevede, infatti, che "*in sede di prima applicazione e per un periodo non superiore a tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo, obbligo per i Comuni di conferire l'incarico di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa ai predetti soggetti, già iscritti nel suddetto albo e confluiti nel ruolo di cui al numero 3), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*".

I comuni, dunque, per il primo triennio di applicazione della riforma non avranno scelta: sono tenuti ad incaricare delle funzioni segretariali i dirigenti locali provenienti dalla carriera dei segretari comunali.

Superato il triennio, si applicherà la piena "concorrenzialità" di tutti i dirigenti inseriti nei diversi ruoli, per ottenere gli incarichi connessi alle funzioni proprie dell'ex figura del segretario comunale.

Resterà fermo per tutti gli enti locali l'obbligo di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ma, a quel punto l'incarico potrà cadere su qualsiasi dirigente iscritto ai ruoli unici, senza particolari preferenze per gli ex segretari comunali.

Che si tratti di un caos oggettivo, sembra difficile possa sfuggire. Se la legge conferma la necessità delle funzioni, allora a cosa serve l'abolizione della figura del segretario comunale? L'abolizione appare totalmente funzionale al rafforzamento della dirigenza funzionale alla politica.

Non si dimentichi che il DL n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, ha già esteso alla percentuale spropositata del 30% della dotazione organica la possibilità di assumere dirigenti ed apicali fuori dotazione organica. Sarebbe la sublimazione del tentativo prodotto nel 1997: consentire ai sindaci totale arbitrio nella scelta del segretario comunale. Basterà, dopo l'attuazione della riforma, prendere un dirigente dall'esterno, meglio se, ovviamente, funzionale al partito, e attribuirgli l'incarico ed il gioco è fatto. Niente più specifici concorsi, agenzie o ministeri a garanzia della professionalità della figura, procedure per incaricare e nominare.

Ancora una volta, l'analisi dei contenuti della riforma stenta a reperire sugli specifici istituti l'utilità generale, che dovrebbe essere il fine di ogni legge.

La conferma del Dg

Non pago di ciò, il legislatore introduce nella legge delega, a fronte dell'abolizione dei segretari comunali, la conferma, invece, del direttore generale. Curioso che si abolisca una figura che svolge funzioni però obbligatorie, mentre nello stesso tempo si mantiene una figura solo eventuale, che svolge funzioni a loro volta non obbligatorie. Il disegno di legge delega prevede, dunque, il *“mantenimento della figura del direttore generale di cui all'articolo 108 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191”*.

La figura del direttore generale, dunque, resterà ammessa solo nei comuni con popolazione superiore ai 100mila abitanti e nelle province.

Non si capisce se il direttore generale sia ulteriore o coincidente con il dirigente apicale del quale si è detto sopra. Se così non fosse, i sindaci avrebbero la possibilità di raddoppiare gli incarichi per cooptazione di importanti vertici organizzativi degli enti locali. Quanto questo possa considerarsi conforme all'autonomia ed alla separazione della politica dalla gestione è ovviamente difficile da comprendere.

Come difficile da comprendere è la conservazione del direttore generale, dal momento che pare in questo modo configurarsi un dirigente locale non appartenente al ruolo “unico”, che non sarebbe più così unico.

La legge delega fa salvo, col mantenimento della figura del direttore generale, uno dei fallimenti più clamorosi delle riforme Bassanini. I direttori generali nei comuni e negli enti locali sono costati tantissimo e serviti a pochissimo. Difficile vedere una sia pur minima traccia dell'incremento di efficienza ed efficacia che avrebbero dovuto assicurare; non uno solo dei grandi enti andati in default, Roma per prima, ha potuto contare sull'operato taumaturgico dei direttori generali per evitare disservizi e mala gestione.

Il restyling delle retribuzioni

La legge delega cerca di porre ordine nella nota e “giungla retributiva” che interessa anche la dirigenza pubblica. L’esigenza di ricondurre ad unità le retribuzioni dei dirigenti appare non solo opportuna, ma inevitabile e necessaria nel momento in cui si prevede di realizzare un ruolo unico, sia pure distinto in tre tipologie di dirigenza, dal quale qualsiasi amministrazione potrà attingere i dirigenti cui conferire gli incarichi.

È impensabile, evidentemente, la gestione di un sistema nazionale di dirigenti se non si sia prima armonizzata la struttura della loro retribuzione, fondamentale, ovviamente per l’incontro domanda/offerta da attivare nell’ambito dei ruoli e per la determinazione dei costi connessi alla chiamata in servizio dei dirigenti.

Attualmente, il trattamento economico della dirigenza da coinvolgere nei nuovi ruoli è fortemente differenziato, come si vede dalle seguenti tabelle (fonte: Corte dei conti, sezioni Riunite in sede di controllo, Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (A.S. 1577):

	Stipendio per 13 mensilità	Retribuzione di posizione parte fissa per 13 mensilità	Totale trattamento fisso (1)	Retribuzione di posizione (valore (2) 13 mensilità	Retribuzione di risultato
Area I (Ministeri)	43.310,9	12.155,61	55.466,51	45.348,31	Almeno 20% posizione in atto percepita
Area VI (Agenzie fiscali ed Enti pubblici)					
Area VII (ricerca, università)		12.440,31	55.751,21	47.832,47	
Area VIII (Presidenza del Consiglio dei ministri)					
Area II (Regioni ed Autonomie locali) (3)		11.533,17	54.844,07	45.102,87	
Area III - Dirigenti amministrativi (SSN)		(4)	(5)	(6)	

(1) Il trattamento fisso comprende altresì la retribuzione individuale di anzianità conservata come assegno ad personam.

(2) Per le Aree VI e VII i Ccnl prevedono la possibilità di incremento fino al 15% dei valori massimi, in relazione alle disponibilità presenti nei fondi unici. Per l’Area VIII è prevista la possibilità di un incremento fino al 10%. Per l’Area II i Ccnl prevedono per tutti gli enti del comparto una generica possibilità di incremento del valore massimo della retribuzione di posizione, senza fissazione di un limite.

(3) Relativamente all’Area II è prevista un’unica qualifica dirigenziale.

(4) Per la dirigenza dell’Area III del Ssn la retribuzione di posizione minima è diversamente graduata in relazione alla complessità dell’incarico attribuito e varia tra 3.832 e 14.816 euro.

(5) Per la dirigenza dell’Area III del Ssn la retribuzione di posizione di parte variabile, finanziata mediante l’utilizzo di risorse presenti in uno specifico Fondo, è diversamente modulata in valori minimi e massimi anche in relazione al conferimento o meno di un incarico di direzione di una struttura complessa. Il trattamento accessorio, inoltre, prevede numerose indennità correlate alle condizioni di lavoro, al disagio e alla specificità dei compiti o alla professionalità richiesta.

(6) L’esistenza di adeguate risorse da destinare alla retribuzione di risultato è garantita dai Ccnl per l’Area III, dalla costituzione di uno specifico Fondo esclusivamente destinato a tale finalità.

I fascia					
	Stipendio per 13 mensilità	Retribuzione di posizione fissa (valore minimo) per 13 mensilità	Totale trattamento fisso ⁽¹⁾	Retribuzione di posizione (valore massimo)	Retribuzione di risultato
Area I (Ministeri)	55.397,39	36299,70	91.697,09	Relativamente alla dirigenza di I fascia i Ccnl non prevedono alcun criterio per la graduazione della retribuzione di posizione di parte variabile, né la fissazione di un limite massimo al predetto emolumento. Non è neppure previsto un parametro per la determinazione della retribuzione di risultato. L'intera materia è demandata alla contrattazione integrativa ed ha come limite la disponibilità del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.	
Area VI (Agenzie fiscali ed Enti pubblici)					
Area VII (ricerca, università)					
Area VIII (Presidenza del Consiglio dei ministri)					
(1) Il trattamento fisso comprende altresì la retribuzione individuale di anzianità conservata come assegno <i>ad personam</i> .					

L'omogeneizzazione del trattamento economico

Per questa ragione, la legge delega prevede il criterio della “*omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico, e nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, al finanziamento del predetto trattamento economico fondamentale e accessorio*”.

Il criterio, tuttavia, in questa fase appare piuttosto ambiguo ed occorre ovviamente attendere i decreti delegati attuativi. Non pare rispondere pienamente al problema dell'omogeneizzazione l'idea di effettuarla per ciascun ruolo unico. Sembra, infatti, che l'indicazione del legislatore delegante consista nel creare tre diversi tipi di strutture retributive, una per ciascun ruolo. Il che porterebbe inevitabilmente ad una distinzione degli ammontari ed anche alla conseguenza che il passaggio da un incarico all'altro di uno dei ruoli possa comportare miglioramenti o peggioramenti retributivi, al di là dello specifico valore tecnico del singolo incarico. Il che, ovviamente, accentua ulteriormente il potere di pressione della politica nei confronti della dirigenza.

Secondo la legge delega, l'omogeneizzazione delle retribuzioni non dovrà comportare incrementi della spesa complessiva per la dirigenza pubblica, visto sarà da effettuare nei limiti delle risorse complessivamente destinata ai sensi delle vigenti disposizioni normative e contrattuali.

L'opera appare particolarmente complicata, specie per quanto riguarda i comparti Area I (Ministeri), Area VI (Agenzie, fiscali ed Enti pubblici non economici), Area VII (ricerca, università), Area VIII (Presidenza del Consiglio dei ministri) e Area III - Dirigenti amministrativi (Ssn), nei quali esiste la distinzione della dirigenza in fasce. Occorrerà comprendere come l'omogeneizzazione delle retribuzioni potrà evitare il problema dell'ascesa verso l'alto di tutte le retribuzioni, oppure l'opposta questione della riduzione delle retribuzioni.

A questo, per la verità, ha già pensato il legislatore con l'articolo 13 del Dl n. 66/2014, convertito dalla legge n. 89/2014, che ha posto il tetto alle retribuzioni dirigenziali di 240mila euro annui. Come evidenziato nella tabella esposta sopra, relativamente alla dirigenza di prima fascia non c'era sostanzialmente un tetto alla retribuzione dei dirigenti di vertice discendente dalla contrattazione collettiva; il che aveva permesso di determinare livelli retributivi estremamente al di sopra dei massimi contrattuali, generando il fenomeno di una parte della dirigenza pubblica remunerata con compensi fino a 600mila euro, quelli presi in considerazione dall'Ocse per dare l'idea, per la verità sbagliata, che tutti i dirigenti pubblici italiani godano di retribuzioni di molte volte superiori alle medie internazionali, cosa che, in realtà, valeva solo per poche decine di dirigenti e specificamente quelli maggiormente vicini alla politica, per delicatezza dell'incarico e per collocazione nelle strutture amministrative.

Un secondo criterio di riordino prevede la “*confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale*”. È un tema che non riguarda la dirigenza del comparto Regioni e autonomie locali, la cui struttura retributiva è priva della differenza tra quota variabile e parte fissa della retribuzione di posizione, quella che, cioè, remunera l'incarico in base al “peso” degli obiettivi da raggiungere e delle risorse da gestire.

Il criterio sembra indirizzato a semplificare la struttura retributiva della dirigenza, in modo che sparisca la quota fissa

della retribuzione di posizione, che si trasformerà, dunque, da salario accessorio in trattamento tabellare. Il che avrà degli effetti finanziari sui dirigenti che restino privi di incarico, in quanto aumenterà la percentuale della retribuzione loro assegnata in assenza dello svolgimento di attività, da calcolare proprio sulla retribuzione tabellare.

I successivi criteri legislativi dettati dal legislatore lasciano molte perplessità. Infatti, l'articolo 9, lett. m), prevede:

1. *definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico;*
2. *definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico;*
3. *suo collegamento, ove possibile, sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente.*

Il primo dei criteri di delega sembra l'ammissione che fin qui moltissime amministrazioni non hanno saputo correlare la retribuzione di posizione a criteri oggettivi di pesatura dell'incarico da svolgere. In effetti, uno dei problemi di maggior rilievo nell'applicazione dei sistemi di valutazione è consistito proprio nella determinazione di criteri di pesatura per i valori della retribuzione di posizione. Tali criteri sono estremamente diversi da amministrazione ad amministrazione e passano dai più sofisticati a quelli totalmente discrezionali se non arbitrari.

La riconduzione della dirigenza a ruoli unici postula, evidentemente, anche criteri molto rigorosi nella determinazione della retribuzione di posizione correlata agli incarichi, ma rimane fermo il problema che gli incarichi sono conferiti da ciascun ente nella sua più ampia autonomia e nel rispetto di propri sistemi di valutazione. L'intervento normativo di fissazione di strumenti oggettivi per determinare il valore della posizione potrà rivelarsi utile per eliminare sistemi di valutazione troppo semplicistici e sradicare elementi di poca significatività, ma non potrà ovviamente ledere del tutto l'autonomia di ciascun ente. Per omogeneizzare le posizioni occorrerebbe radicalmente esautorare gli enti e determinare dall'alto i valori delle posizioni. Ma, ciò risulta impossibile, perché l'organizzazione di ciascun ente (si pensi solo all'estrema differenziazione dei comuni) è troppo peculiare per poter essere omologata in schemi rigidi. Sia detto en passant: questo criterio della necessità di correlare oggettivamente la retribuzione di posizione a criteri oggettivi riferiti all'incarico certifica anche il fallimento assoluto dell'ex Civit, l'autorità costituita dalla riforma Brunetta che avrebbe dovuto proprio fornire alle amministrazioni gli strumenti per costruire sistemi di valutazione capaci di determinare incarichi, pesature e misurazione dei risultati.

Il secondo criterio, quello della definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico, riguarda, nella sostanza, quale percentuale della retribuzione della dirigenza debba essere collegata al risultato.

Il testo iniziale del disegno di legge delega prevedeva di portare detta percentuale al 15% della retribuzione totale. La Corte dei conti, sezioni Riunite in sede di controllo, nell'Audizione al Senato sul punto ha espresso perplessità, affermando che *“Merita, in ogni caso, di essere segnalato come, in controtendenza rispetto al principio di garantire che una rilevante quota dei trattamenti accessori venga attribuita solo in esito ad un adeguato percorso di valutazione, la retribuzione di risultato, attualmente pari ad almeno il 30 per cento del trattamento complessivo, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 150 del 2009, venga ridotta ad un massimo del 15 per cento”*.

Il legislatore delegante sembra aver preso in considerazione il monito della magistratura contabile, ma solo per rimandare la soluzione della questione alle decisioni che adotterà il legislatore delegato.

La previsione, infine, del collegamento della retribuzione di risultato della dirigenza sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente non è affatto innovativa, perché è già prevista dall'articolo 7 del Dlgs n. 150/2009. Semmai, di innovativa è la precisazione che tale duplice collegamento vada effettuato *“ove possibile”*, lasciando intendere che non sia obbligatorio, come invece attualmente prevede la riforma Brunetta.

Valutazione individuale e sistemi incentivanti

Nella realtà, uno dei difetti maggiormente evidenti dell'attuale assetto ordinamentale del lavoro pubblico è l'eccessiva insistenza sulla valutazione individuale, che appare esattamente il sintomo dell'inadeguatezza complessiva dei sistemi di valutazione, spesso incapaci di reperire effettivamente gli indicatori ed i misuratori dei risultati da conseguire, i quali, se davvero tali, sono evidenziabili certamente a livello di struttura, più che individuale. Se un ente locale rispetta il patto di stabilità, ad esempio, si tratta di un obiettivo/risultato a livello di struttura; il suo raggiungimento, posto che sia considerato come risultato da prendere in considerazione dal sistema di valutazione, si presta certamente alla ripartizione tra i diversi dipendenti sulla base di parametri astratti e generali, come avviene per i premi di produzione delle aziende.

Di recente, la stampa ha magnificato l'idea di Fca di connettere i salari degli operai ai risultati, in termini di utili, del piano industriale dell'azienda. L'amministratore delegato Sergio Marchionne ha spiegato che in media il premio varrà 1.400 euro, pari a circa 120 euro al mese, per 2015, 2016 e 2017, per crescere a 2.800 (230 euro al mese) nel 2018, laddove i risultati del gruppo saranno *“superiori alle attese”* le cifre saliranno rispettivamente a 1.900 e 5mila euro.

Dunque, la stessa industria manifatturiera, molto spesso presa a sproposito (per l'eccessiva diversità in termini di produzione, autonomia, organizzazione e vincoli) come riferimento ai fini dell'aziendalizzazione della PA, tende a con-

nettere i premi individuali ai risultati complessivi, che sono quelli effettivamente e concretamente misurabili.

La legge delega appare molto timida nel prendere atto che i sistemi incentivanti possono davvero funzionare solo se inducono a creare squadra e non competizione tra singoli, per finire, poi, col produrre obiettivi molto generici e lasciare un'immensa discrezionalità nel ripartire a valle i premi con le famigerate "pagelle".

Che il legislatore non pare ancora aver preso debita coscienza dell'inefficienza di premi individuali siffatti lo dimostra l'altro criterio di delega previsto dalla lett. m): *"possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati"*.

Il legislatore in questo caso riprende un'idea in effetti anch'essa presente in modo simile nel Dlgs n. 150/2009, in particolare all'articolo 21 che disciplina il *"bonus annuale delle eccellenze"*. Si tratta dell'assegnazione alla dirigenza di un potere molto ampio di attribuire premi individuali ad un contenuto numero di dipendenti, posto ad incentivare la differenziazione delle valutazioni, seguendo appunto l'ottica - negata anche dalle aziende più avanzate - della parcellizzazione della valutazione nei mille rivoli individuali. Per altro, la legge delega impone la *"pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi"*, proprio ad esaltare la nominatività dei premi e la competizione individuale tra dipendenti, rigettata, invece, nell'esperienza aziendale vera e propria.

Nel prevedere, poi, che questo premio possa essere assegnato dai dirigenti anche a dirigenti "loro subordinati" il legislatore non si è, probabilmente, reso conto che mantiene un vincolo di gerarchia assolutamente incoerente con l'eliminazione delle fasce dirigenziali.

Ancora, la lett. m) in commento propone il criterio della *"definizione di limiti assoluti del trattamento economico complessivo stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale"*. Appare chiaro, dunque, che il legislatore delegato è chiamato per l'ennesima volta a definire "tetti" alla percezione degli emolumenti della dirigenza.

Sembra, dalla formulazione del criterio, che possa tornare la possibilità inizialmente prevista nel disegno di legge poi sfociato nel Dl n. 66/2014, ma poi eliminata, di prevedere tetti massimi diversificati in relazione alle tipologie d'incarico.

Per quanto queste differenziazioni risultino sia opportune, sia inevitabili, non si può nascondere il pericolo che esse, pur essendo di natura esclusivamente finanziaria, vengano interpretate come introduttive di "fasce" o "livelli" retributivi nell'ambito della qualifica dirigenziale. Col risultato di far rientrare dalla finestra le fasce uscite dalla porta, sia pure in via di solo fatto.

Infine, il legislatore delegante indica al legislatore delegato il compito di definire *"criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni"*. Si tocca, qui, uno dei problemi più gravi esistenti nell'ordinamento del lavoro pubblico, quello, cioè, del caos normativo e contrattuale alla base della determinazione dei fondi contrattuali. Un riordino è largamente auspicabile, specie se finalizzato anche a mettere ordine finalmente al caos ed aiutare a chiudere le troppe questioni collegate alle ispezioni nelle varie amministrazioni, fonti di un contenzioso infinito cagionato anche da interpretazioni più o meno autorevoli o condivisibili di troppi soggetti come Aran, Ragioneria generale dello Stato, sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, fonti a loro volta di contraddizioni, equivoci e disorientamento.