

*Il Segretario Generale*

\*

*All'Ufficio di presidenza della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica - Palazzo Carpegna - Roma*

Alla cortese attenzione degli On.li

- *Presidente, senatrice Anna Finocchiaro*  
[anna.finocchiaro@senato.it](mailto:anna.finocchiaro@senato.it) -
- *Vicepresidenti,*  
*senatore Salvatore Torrisi* [salvatore.torrisi@senato.it](mailto:salvatore.torrisi@senato.it),  
*senatore Claudio Fazzino;*
- *Segretari,*  
*senatrice Manuela Repetti,*  
*senatore Nicola Morra.*

Oggetto: audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato, giovedì 6 ottobre alle ore 14,30. Osservazioni generali sullo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri in data 25 Agosto u.s. (a seguito della delega conferita dall'art. 11 della l. 7 ago 2015 n. 124, recante disciplina della dirigenza della Repubblica - Atto di Governo 328.

*On. sig. Presidente,*

*on.li sig.ri Vicepresidenti,*

*on.li sig.ri Segretari,*

riteniamo che il vero problema di cui oggi ci è dato discutere non consista tanto nelle scelte di dettaglio compiute dal Governo in sede di attuazione della legge delega (n. 124 del 2015) ma nella valutazione complessiva della compatibilità di quest'ultima - e, quindi, anche dello schema di decreto delegato - con i principi enunciati dalla Costituzione con riferimento ai rapporti tra il vertice politico dell'amministrazione (ovvero il vertice *tout court* degli enti che non hanno un vertice politico) e la dirigenza pubblica.

---

**SEDE NAZIONALE**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085

[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [sede@dirpubblica.it](mailto:sede@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Come è noto è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che, nel tempo, avevano introdotto il cosiddetto *spoil system*, poiché in contrasto con il principio della separazione delle funzioni d'indirizzo politico con le funzioni di gestione amministrativa, ritenute di rango costituzionale, fatte salve le posizioni più a stretto contatto con gli organi politici in quanto più coinvolte nel processo di formazione degli obiettivi che nella gestione più strettamente tecnica dell'attività amministrativa (cfr Cost. 233/2006, 34/2010 e Cassazione 2555/2015).

La (re)introduzione del ruolo unico (in realtà, dei tre ruoli, Stato Regione ed enti locali, ma tra loro perfettamente fungibili) importa, in altre forme, uno *spoil system profondo*, dal momento che l'incarico dirigenziale è conferito tra i dirigenti selezionati all'interno di quel ruolo sulla base di criteri la cui applicazione sarà, comunque, suscettibile di un'ampia valutazione discrezionale.

Le uniche "guarentigie" poste dalla delega, che lo schema di decreto attuativo vorrebbe mettere in pratica, risiedono nella Commissione (in realtà, tre Commissioni per ogni ruolo), la quale, da un lato, è chiamata a definire criteri di massima, che poi le singole amministrazioni dovranno concretizzare per il conferimento degli incarichi e, dall'altro, è chiamata a svolgere un controllo ex post sulla "congruità" delle valutazioni che hanno determinato la selezione del dirigente incaricato.

Tuttavia, l'eventualità di un simile controllo di "congruità" è assai peregrina considerati anche i ristretti termini in cui dovrebbe avvenire.

Cosicché, rispettate, nella forma direttive, circolari e linee-guida (queste ultime oggi tanto di moda), il dirigente pretermesso avrà ben poche possibilità di ottenere tutela e questo, con buona pace del principio di separazione tra politica e amministrazione, riconurrà la figura dirigenziale al rapporto fiduciario *intuitu personae* con l'organo di vertice politico.

Se poi tale dirigente non fosse soddisfatto, anziché rimanere in disponibilità senza incarico, pur dovendo assicurare la sua presenza in servizio (non si capisce bene dove e a fare cosa), potrà sempre chiedere di essere ricollocato come semplice funzionario.

Insomma, si realizza ciò che era molto gradito sia all'Agenzia delle Entrate sia a quella delle Dogane, che conferivano (e in altre forme continuano, a conferite) incarichi dirigenziali a funzionari privi della relativa qualifica per poi "restituirli" alle mansioni della loro qualifica, in caso di mancato rinnovo dell'incarico o di sua revoca.

La "soluzione" del problema delle Agenzie fiscali, forse, sta proprio in questa **ennesima deformazione ordinamentale del pubblico impiego**, in spregio della sentenza 37 del 17/03/2016 della Corte Costituzionale.

Ciò che più amareggia, in ogni caso è che, a seguito dell'interminabile ventata privatistica avviata nel 1992, tutti gli interventi sulla P.A. e sul p.i. sono stati improntati ad un criterio punitivo e penalizzante, cui l'atto di governo in discussione (con le sue separazioni, esclusioni e differenziazioni) sembra tracciare l'ultimo segno affinché scompaia definitivamente quell'alta funzione regolatrice che la Costituzione ha assegnato al pubblico impiego. L'esito nefasto è oggi

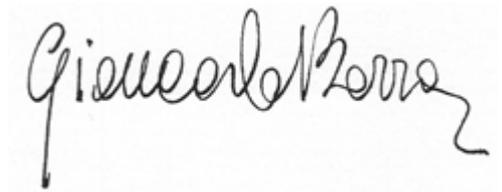
tangibile in tutti i settori, in specie quelli dove è maggiormente necessaria la presenza dello Stato (vedi immigrazione).

Vi presentiamo, quindi, alcune osservazioni unitamente a due documenti che abbiamo redatto il:

1. il 10/06/2014, in occasione del convegno “COME CAMBIARE LA PA IN OTTO MOSSE”;
2. il 17/09/2014, in occasione del disegno di legge su riorganizzazione della PA – Atto Senato n 1577.

Roma, 6 ottobre 2016

*Giancarlo Barra*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Giancarlo Barra', with a stylized, flowing script.

## Osservazioni

- A. La Costituzione stabilisce espressamente che gli impiegati (e quindi anche i Dirigenti) sono a servizio esclusivo della Nazione (art. 98, comma 1, Cost.), l'attuale atto 328 va nel senso di porre tutta la Dirigenza sotto il controllo del Governo, in tal modo determinando una classe dirigente avente natura fiduciaria che nulla ha a che vedere con la classe dirigente pubblica che deve osservare i principi di legalità, buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.). I componenti delle Commissioni (art. 4 della bozza di d.lgs), ad esempio, sono di nomina palesemente politica rafforzando, con ciò, il condizionamento che si vuole imporre su tutto l'Apparato Amministrativo. Tale convincimento viene rafforzato dal fatto che non sono stabilite regole certe ed oggettive sui metodi di valutazione dei dirigenti.
- B. A dare maggior forza a tale controllo vi è la circostanza che il rapporto di lavoro di ciascun dirigente solo apparentemente è costituito da un contratto a tempo indeterminato, ma degrada, nei fatti, a contratto a tempo determinato, la cui durata è condizionata dalla permanenza dell'incarico, indipendentemente dalle capacità del dirigente. Sul punto basti evidenziare che l'art. 7 della bozza di d.lgs, prevede, dopo il primo incarico, che il Dirigente venga collocato in disponibilità e poi eventualmente assegnato, senza alcuna procedura comparativa, in un qualsiasi altro luogo. Ciò consentirà l'emarginazione totale di soggetti non allineati.
- C. Si aggiunga che l'eliminazione della distinzione della dirigenza in due fasce, laddove esiste (ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, università e Presidenza del Consiglio), aumenta enormemente il potere di ricatto da parte della politica anche sui dirigenti attualmente di seconda fascia e questo sarebbe disastroso per una classe dirigente che ha già dimostrato, nel corso di questi ultimi 15 anni di essere sempre meno autonoma e indipendente dall'esecutivo, non riuscendo ad attuare quella distinzione tra atti di gestione ed organizzazione e atti di indirizzo politico amministrativo, obiettivo fin troppo enfatizzato e mai realizzato dalle infinite riforme del pubblico impiego (e della dirigenza) succedutesi dal 1992 ad oggi.
- D. Si richiama l'attenzione sul fatto che non si interviene in nessun modo sulla anomala situazione del ministero della Giustizia, laddove posti in organico nella qualifica dirigenziale di 1ª fascia (direttori generali), spettanti ai dirigenti amministrativi del Ministero risultano occupati da magistrati ordinari "fuori ruolo", che assumono così, compiti di direzione in vari settori dell'amministrazione, determinando in questo modo il pericolo di conflitti di interesse tali da minare la terzietà del Giudice (si pensi ai ricorsi giurisdizionali sui concorsi pubblici). Altrettanto grave è il mancato superamento della cosiddetta "doppia dirigenza" nell'ambito del Ministero della Giustizia che libererebbe, senz'altro, tempo e risorse ai magistrati che dovrebbero impegnarsi esclusivamente ad amministrare la giustizia anziché gestire l'Amministrazione della Giustizia.

- E. Non è prevista alcuna norma transitoria che preveda l'ingresso dei dirigenti dichiarati idonei nei precedenti concorsi, come invece è previsto per i Direttori Generali (art. 6 comma 2) e per i Segretari Comunali (art. 10, comma 5) che hanno superato il concorso pubblico. Tale mancata previsione non solo è gravemente dannosa per coloro i quali il concorso lo hanno già sostenuto e superato ma è contro l'interesse dell'amministrazione pubblica in considerazione dei tempi relativamente lunghi necessari per la messa a regime della riforma. In un momento in cui si sono formate carenze dirigenziali spropositate (INPS, INAIL, Ministero della Giustizia, Ministero del lavoro ecc. ecc.), ora che vengono annullati numerosi concorsi delle Agenzie Fiscali. Sarebbe eversivo non prevedere immediatamente l'assunzione di tutti gli idonei del comparto stato e previa intesa di cui all'art. 13 bis comma 6 per gli idonei dirigenti regionali e locali.
- F. La "riforma" sembra improntata alla convalida del sistema di individuazione e nomina dei dirigenti adottato dalle Agenzie fiscali, dichiarato incostituzionale con la sentenza 37 del 17/03/2016 dalla Corte Costituzionale; anzi, laddove (nell'art. 3, c. 2, lett. c) della bozza di d.lgs si prevedono, fra i titoli per la partecipazione al concorso, gli incarichi dirigenziali già svolti, appare evidente la volontà di operare una inaccettabile quanto incostituzionale "sanatoria" legislativa.