

DOCUMENTO

Osservazioni su DDL 1577 - "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" cd "Repubblica Semplice"

Il disegno di legge è formato da 16 articoli, di cui 10 deleghe da esercitare prevalentemente nei 12 mesi successivi all'approvazione della legge. È composto da 4 capi: semplificazioni amministrative; organizzazione; personale (con un articolo, il 10, specificamente dedicato alla *dirigenza pubblica*); semplificazione normativa (e, al suo interno, l'art. 13 in particolare si riferisce al *riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

Le osservazioni della nostra Confederazione riguardano gli articoli 7 (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato), con riferimento al comma 1, lettera a) sulla Polizia Provinciale, e gli articoli 10 e 13 del DDL 1577.

Si osserva, *preliminarmente*, che si tratta di un lavoro ampio, approfondito e ben articolato: esso si inserisce nella linea di "rivoluzione" della PA che il Governo ha avviato dal suo insediamento, e su cui noi, sindacati dei dirigenti dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie Fiscali, delle Regioni, degli Enti Locali e i Segretari comunali non siamo stati (e non siamo) pregiudizialmente contrari.

Abbiamo accolto l'invito del Governo a collaborare per la Riforma della PA e presentato proposte di vero miglioramento, dato che il Governo ha annunciato una riforma per conseguire quello che noi chiediamo da anni: **più rispetto per la PA, per la dirigenza, per il nostro ruolo e le nostre competenze.**

Siamo favorevoli ad un diverso sistema di valutazione, di superamento, cioè, di quello meramente individuale, e al collegamento tra la valutazione e i percorsi di carriera (o affidamenti di incarichi); alla maggiore trasparenza nel rapporto con i cittadini; al ruolo unico, se serve per favorire la mobilità, purché gestito, diversamente rispetto al passato, da un organismo paritetico, terzo e indipendente in cui i dirigenti abbiano voce e rappresentanza. Sulla figura del segretario comunale, siamo aperti a valutarne revisione e potenziamento del ruolo, in chiave di garanzia e presidio di legalità (anticorruzione).

Il DDL 1577 risponde all'esigenza, avvertita tutt'oggi, di "mettere mano" all'organizzazione della Pubblica Amministrazione e al Lavoro Pubblico dato che non si avvertono come attuati – nel cittadino, negli amministratori, nei dirigenti e nell'opinione pubblica - i principi di efficienza, economicità, efficacia ed etica della pubblica amministrazione, da gestire in ottica meritocratica e trasparente. Venti anni dopo la legge delega 421 del 1992, da cui scaturì il decreto 29/93, oggi 165/2001 e s.m.i. (testo unico del Pubblico Impiego), ispirata dal rapporto Giannini sulla PA degli anni ottanta e dagli studi di Sabino Cassese, è necessaria, infatti, la "correzione" o, per così dire, l'aggiustamento" di norme che non hanno dato buona prova di sé in fase di attuazione. Quella del 1992 appare a tutt'oggi incompiuta, nonostante i numerosi interventi del legislatore volti a puntualizzare e

precisare ora uno, ora l'altro degli aspetti (nel 1998, i cd decreti Bassanini; nel 2001, decreto Frattini; nel 2009, riforma Brunetta).

Le criticità dell'attuale sistema – su cui chiediamo da tempo di incidere – sono, essenzialmente:

- 1) La mancanza di reale distinzione tra l'indirizzo politico (in capo all'organo di vertice politico) e la gestione (attribuite ai dirigente);
- 2) L'equivoco su chi debba essere oggi il dirigente pubblico (un manager generalista o il più specializzato del suo settore?);
- 3) attribuzione di incarichi dirigenziali con modalità non trasparenti e non rispettose dei principi di idoneità alla funzione, esperienza e competenza;
- 4) valutazioni non meritocratiche e non collegate all'impegno profuso; assegnazione di risorse inadeguate agli obiettivi che ci vengono prefissati; impossibilità di incidere nei processi di riforma retribuzioni;
- 5) intreccio di pesanti responsabilità civili, penali, amministrative, contabili, e dirigenziali del nostro operare;
- 6) ruolo sempre più marginale delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva;
- 7) mancanza di tutela a fronte di abusi (il GO disapplica l'atto illegittimo, ma ci garantisce solo il risarcimento del danno).

Tutto ciò ci impedisce di rendere servizi efficienti ai cittadini, costretti come siamo ad applicare procedure complicate previste per legge - su cui continuamente forniamo suggerimenti di semplificazione - e soggetti ad una "cattiva politica" che invece di occuparsi di politiche pubbliche, non ci lascia autonomia, ma ci vuole condizionare nell'agire.

Il DDL 1577 di Riforma risponde a molte delle criticità sopra segnalate: prevede un sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli. Prevede anche la omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito del ruolo unico, la definizione della retribuzione di posizione, con individuazione di limiti assoluti definiti in base a criteri oggettivi; la definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, in relazione al tipo di incarico; il suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; la confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; il riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, a nostro avviso, trattandosi di un disegno di legge delega e per evitare che si incorra, poi, in sede di emanazione dei decreti delegati nel vizio di "eccesso di delega", sarebbe necessario anche affermare con chiarezza i seguenti ulteriori criteri direttivi:

- a) chiarezza sulla distinzione delle competenze tra politica e gestione.
- b) coesistenza di due figure di dirigente: il dirigente-manager, da formarsi con apposito corso-concorso presso la SSPA, e il dirigente specialista, che si forma anche nell'amministrazione e matura e sviluppa competenze sul campo;

- c) necessario coinvolgimento dei dirigenti – anche tramite i sindacati della dirigenza – nella Commissione, per la gestione degli istituti giuridici ed economici connessi al nostro trattamento (dal conferimento incarichi alla misurazione e valutazione delle performance, fino alla retribuzione collegata ai risultati e alle responsabilità);
- d) prelazione nel conferimento dell'incarico ai dirigenti presenti nei ruoli e obbligo di conferire incarico ai dirigenti di ruolo, salve ipotesi di demerito, valutazioni negative, responsabilità dirigenziale o disciplinare;
- e) revisione del riparto della giurisdizione, per garantire tutela oggi mancante anche nella fase di conferimento dell'incarico.

Segnaliamo anche che il DDL non pare tenere adeguatamente in conto le indicazioni fatte pervenire non solo da noi sindacati, ma anche dai cittadini (peraltro con grande difficoltà, data l'inadeguatezza dello strumento utilizzato, come già all'epoca segnalato). Due esempi per tutto: nonostante su circa oltre trentamila mail pervenute quasi quattromila chiedessero di **non abolire la figura del Segretario Comunale**, risulta espressamente tra i criteri di delega la soppressione degli stessi; inoltre, a fronte di maggioritarie richieste di evitare la precarizzazione della dirigenza e, in particolare, di introdurre ipotesi di licenziamento non legate alla commissione di reati e/o alla improduttività del dirigente, si ritrova nel DDL 1577 la previsione della decadenza dal ruolo, non legata a fattispecie oggettive.

In ordine al punto di cui alla lettera a) supra, ci permettiamo di suggerire una soluzione, scaturita da ampio dibattito interno, nel sindacato, sul delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione: la rivisitazione del principio di separazione delle competenze tra politica e gestione. Poiché, infatti, è comprovato che il legare la carriera della dirigenza alla politica è stata la principale causa dei più clamorosi casi di corruzione, occorre seriamente valutare di riattribuire alla Politica il potere di gestione della cosa pubblica, affinché possa esserci una decisa valorizzazione del ruolo di questa ed un riconoscimento effettivo della sua centralità. Visto che il disegno di riforma della PA accentua in maniera marcata il rapporto fiduciario tra dirigenza e politica, ponendo in tal modo la necessità di introdurre delle garanzie per il rispetto del principio, costituzionalmente garantito, di imparzialità della PA, una soluzione potrebbe essere quella di attribuire maggiore responsabilità ai politici, al fine di metterli in condizione di scegliere i dirigenti con maggiore attenzione alla meritocrazia e alla competenza.

In ordine al punto b) supra, verifichiamo che nel DDL si disegnano due percorsi di accesso alla dirigenza di cui uno non consente l'ingresso nella PA come dirigente (?) e non si definisce il titolo di studio necessario per ciascuno dei percorsi ipotizzati né una differenza tra gli stessi; non si prescrive con certezza e senza equivoco che l'unica forma di accesso alla dirigenza debba essere sempre quella prevista dalla Carta Costituzionale, ossia il concorso.

La nostra proposta emendativa mira a dare maggiore chiarezza sull'idea di dirigente che è sottesa alla nuova PA: venti anni fa, si fece strada l'opinione che il dirigente non dovesse essere chi nella PA fosse il più anziano e/o il più esperto della materia, ma fossero necessari veri e propri **manager pubblici, generalisti, appositamente formati in corsi concorsi** presso la SSPA. Quel modello è vincente, secondo la nostra esperienza, mentre fallimentare si è rivelato l'uso distorto della possibilità di accesso degli esterni, che hanno avuto un atteggiamento predatorio verso la cosa pubblica e di sudditanza alla politica.

Parimenti, accanto a quel modello non deve essere ignorare l'accesso tramite percorso di carriera che valorizzi chi, dall'interno, già selezionato con concorso, ha maturato esperienza e mostrato sul campo l'idoneità alla funzione dirigenziale con valutazioni positive per anni (es.: incaricati delle Agenzie Fiscali)

Con chiarezza, inoltre, occorre segnare una cesura tra la Dirigenza e il restante personale: una riforma che confonda le Aree di Contrattazione e crei equivoci sui CCNL applicabili non ha speranze di successo.

In tema di conferimento degli incarichi dirigenziali, ci permettiamo di precisare, nelle proposte emendative, non solo la definizione dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità organizzativa e delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali, ma anche la previsione di una comparazione tra gli aspiranti e, soprattutto, uno strumento di tutela stringente in caso di abuso (la qualificazione del provvedimento di conferimento dell'incarico come "amministrativo" e la giurisdizione del GA sarebbe idoneo a garantire i dirigenti). I criteri per il conferimento, infatti, sono già vigenti, ma inattuati e privi di tutela. Si rischia, infatti, di disconoscere il percorso di esperienza e competenza del dirigente, misurato e valutato, addirittura sancendo che l'attribuzione di un incarico dirigenziale ai dirigenti presenti nel Ruolo sia solo una "possibilità". Occorre precisare tra i criteri di delega che è *prioritario* il conferimento dell'incarico a tutti i dirigenti presenti nei ruoli, di norma, salvo demerito o responsabilità dirigenziale o disciplinare; solo successivamente all'accertamento della mancanza all'interno delle professionalità si potrà aprire la ricerca del dirigente ai altri ruoli o all'esterno; nessun dirigente può restare senza incarico senza previa valutazione negativa e senza motivazione. Il nostro emendamento mira a sanare tale discrasia.

Per quanto concerne la Commissione per la dirigenza statale, istituita presso la Presidenza del Consiglio, operante con piena autonomia di valutazione, a cui sarà affidata, tra l'altro, la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e dell'effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della mancata conferma degli incarichi deve vedere la necessaria presenza dei dirigenti: dobbiamo andare verso un organismo di autogoverno del sistema simile al CSM. Non è possibile "etero dirigere" questi processi.

In ordine al principio di delega della "erogazione, ai dirigenti privi di incarico, del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione maturata e loro collocamento in disponibilità, con successiva decadenza" non appaiono chiare le motivazioni del mancato conferimento dell'incarico.

Inoltre, abbiamo previsto un termine differito per l'entrata in vigore delle varie disposizioni, coordinando la riforma con il rinnovo, necessario per darle efficacia, dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Si vuole evitare che – come accaduto in passato – si debba precisare con norma interpretativa il differimento dell'entrata in vigore di un sistema che necessita, per la sua reale operatività, di una tornata contrattuale di riassetto di tutti gli istituti che saranno profondamente incisi dai decreti legislativi di attuazione della Riforma.

La norma non ha costi aggiuntivi né intenti dilatori, dato che i 12 mesi necessari per la redazione dei decreti legislativi e le trattative per il rinnovo dei CCNL potrebbero coincidere, ed aversi nei primi mesi del 2016 un complessivo nuovo assetto revisionato della PA.

In tale ottica, in linea di continuità con le posizioni che da sempre esprimiamo, formuliamo alcune osservazioni sul testo del DDL in esame, sperando siano utili al dibattito parlamentare.

EMENDAMENTO 1

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera a), dopo le parole “*ruoli unificati*” le parole “*e coordinati,*” sono sostituite dalle le parole: “*, articolati e coordinati su base territoriale,*”.

Relazione:

L'emendamento tiene conto del fatto che – comportando la collocazione nei ruoli unici, soprattutto di quelli previsti dal comma 1, lettere b.1 e b.2, di tutti i dirigenti delle regioni e degli enti locali – è necessario coniugare le esigenze di flessibilità, sottese all'unificazione dei ruoli, con una gestione adeguata e non penalizzante della mobilità territoriale del personale, pur garantendo, comunque, la mobilità nell'ambito degli stessi ruoli. Il presente emendamento non comporta oneri per la finanza pubblica.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

a) istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli, secondo le previsioni di cui alle lettere da *b) a n)*;

Testo con le modifiche

a) istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati, *articolati e coordinati su base territoriale,* accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli, secondo le previsioni di cui alle lettere da *b) a n)*;

EMENDAMENTO 2

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera b), n. 2), dopo le parole “*esclusione dallo stesso della dirigenza medica*” sono aggiunte le parole “*, della dirigenza sanitaria, della dirigenza professionale*”;

Relazione:

La proposta mira a correggere una evidente mera dimenticanza del ddl, giacché se il testo esclude la dirigenza medica e la dirigenza tecnica, occorre ricondurre alla medesima *ratio* anche la posizione della dirigenza sanitaria e professionale. Infatti, la finalità del d.d.l. indica chiaramente che s'intende inserire nell'ambito della dirigenza delle regioni la sola dirigenza amministrativa degli enti del servizio sanitario nazionale, con conseguente esclusione, accanto alla dirigenza medica e alla dirigenza tecnica, anche della dirigenza sanitaria (biologi, farmacisti, ecc.) e della dirigenza professionale (psicologi, ecc.) le quali mantengono la propria diversa disciplina.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

2) dei dirigenti delle regioni: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un ruolo unico dei dirigenti regionali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera; inclusione nel suddetto ruolo unico della dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale, esclusione dallo stesso della dirigenza medica e della dirigenza tecnica del Servizio sanitario nazionale;

Testo con le modifiche

2) dei dirigenti delle regioni: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un ruolo unico dei dirigenti regionali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera; inclusione nel suddetto ruolo unico della dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale, esclusione dallo stesso della dirigenza medica, *della dirigenza sanitaria, della dirigenza professionale* e della dirigenza tecnica del Servizio sanitario nazionale;

EMENDAMENTO 3

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera b), n. 4):

- – le parole “abolizione della figura” sono sostituite con le parole “revisione della figura”;
- – dopo le parole “in un apposita sezione” sono soppresse le parole “a esaurimento”;
- - le parole “dirigenti degli enti locali” di cui al numero 3) sono sostituite da “dirigenti dello Stato” di cui al numero 1);
- – dopo le parole “confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio” sono soppresse le parole “, anche come funzionario, ”;
- - le parole “per gli enti locali privi di figure dirigenziali” sono sostituite da “in tutti gli enti locali, anche se privi di figure dirigenziali,”;
- – le parole “facoltà di nominare comunque un dirigente apicale” sono soppresse e sostituite dal periodo seguente “obbligo di nominare comunque un segretario iscritto nella predetta sezione speciale del ruolo unico”;
- – dopo le parole “legalità dell'azione amministrativa” sono soppresse le parole “, in luogo del segretario comunale, eventualmente attingendo nella sezione speciale” ed inserite le seguenti “organizzazione dell'ente e gestione del personale negli enti privi di dirigenti”;
- – nel periodo “obbligo di gestire l'eventuale funzione dirigenziale di direzione apicale in via associata” le parole “eventuale” e “apicale” sono soppresse;
- – dopo le parole “in via associata;” è aggiunto il seguente periodo: *“ridefinizione delle soglie demografiche delle fasce, di numero non superiore a due/tre e criteri per il convenzionamento; previsione della mobilità da e per la sezione speciale e le sezioni del ruolo della dirigenza; previsione delle cause di revoca anticipata e procedimentalizzazione del relativo iter; previsione della possibilità di individuare i segretari comunali come “commissari” in caso di scioglimento degli organi politici ovvero quali “commissari ad acta” presso gli enti locali a seguito di provvedimenti dell'autorità amministrativa o giudiziaria; ampliamento delle funzioni di rogito agli atti nell'interesse dei privati residenti nell'ente e per i casi specificamente individuati dalla legge.”*
- - è aggiunto infine il seguente periodo: *Nelle more del completamento del percorso associativo tra i comuni, e comunque in conseguenza della riforma dello status dei segretari comunali e provinciali introdotta dalla presente legge, per tutti gli iscritti all'albo dei segretari:*
 - 1) *Previsione di percorsi agevolati di mobilità verso tutte le pubbliche amministrazioni, garantendo il trattamento economico più favorevole tra quello in godimento e quello spettante per l'incarico ricoperto;*
 - 2) *Previsione della possibilità di conseguire, a richiesta degli interessati, il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, purché in possesso, entro il 31/12/2015, dei requisiti di età e di anzianità contributiva previsti prima della data di entrata in vigore del Decreto Legge 06/12/2011 n.201, convertito in Legge 22/12/2011 n.214; per tale categoria di lavoratori, la decorrenza del trattamento pensionistico avviene il 1° giorno del mese successivo a quello di maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi senza alcun tipo di penalizzazione”.*

Relazione:

La proposta mira ad evitare che la figura del Segretario Comunale sia abolita. Ne proponiamo, invece, una “revisione”, con la contestuale soppressione dell'Albo e la creazione di un ruolo speciale; proponiamo che sia obbligatorio nominare un Segretario Comunale in tutti gli enti e la revisione delle soglie e del sistema delle fasce. Proponiamo si diano ad essi specifiche funzioni nell'organizzazione dell'Ente (ove privo di dirigenti) e funzioni rogatorie.

TESTO DELL'ARTICOLO

4) dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; inserimento di 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, in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo dei dirigenti degli enti locali di cui al numero 3) e soppressione del relativo albo; specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; specifica disciplina che contempra la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio, anche come funzionario, per coloro che sono iscritti al predetto albo, nella fascia professionale C, e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge; per gli enti locali privi di figure dirigenziali, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, facoltà di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, in luogo del segretario comunale, eventualmente attingendo nella sezione speciale; previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire l'eventuale funzione di direzione apicale in via associata;

Testo con le modifiche

4) dei segretari comunali e provinciali: *revisione* della figura; inserimento di 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, in un'apposita sezione del ruolo dei dirigenti dello Stato di cui al numero 1) e soppressione del relativo albo; specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; specifica disciplina che contempra la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio per coloro che sono iscritti al predetto albo, nella fascia professionale C, e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge; *In tutti* gli enti locali, *anche se* privi di figure dirigenziali, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, *obbligo* di nominare comunque un *segretario iscritto nella predetta sezione speciale del ruolo unico* con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, *organizzazione dell'ente e gestione del personale negli enti privi di dirigenti*; previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire la funzione di direzione in via associata; *ridefinizione delle soglie demografiche delle fasce, di numero non superiore a due/tre e criteri per il convenzionamento; previsione della mobilità da e per la sezione speciale e le sezioni del ruolo della dirigenza; previsione delle cause di revoca anticipata e procedimentalizzazione del relativo iter; previsione della possibilità di individuare i segretari comunali come "commissari" in caso di scioglimento degli organi politici ovvero quali "commissari ad acta" presso gli enti locali a seguito di provvedimenti dell'autorità amministrativa o giudiziaria; ampliamento delle funzioni di rogito agli atti nell'interesse dei privati residenti nell'ente e per i casi specificamente individuati dalla legge.*

Nelle more del completamento del percorso associativo tra i comuni, e comunque in conseguenza della riforma dello status dei segretari comunali e

provinciali introdotta dalla presente legge, per tutti gli iscritti all'albo dei segretari:

- 1) Previsione di percorsi agevolati di mobilità verso tutte le pubbliche amministrazioni, garantendo il trattamento economico più favorevole tra quello in godimento e quello spettante per l'incarico ricoperto;*
- 2) Previsione della possibilità di conseguire, a richiesta degli interessati, il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, purché in possesso, entro il 31/12/2015, dei requisiti di età e di anzianità contributiva previsti prima della data di entrata in vigore del Decreto Legge 06/12/2011 n.201, convertito in Legge 22/12/2011 n.214; per tale categoria di lavoratori, la decorrenza del trattamento pensionistico avviene il 1° giorno del mese successivo a quello di maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi senza alcun tipo di penalizzazione”.*

EMENDAMENTO 4

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera c):

- **al n. 1)**, dopo le parole “*definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale*” sono inserite le parole “*, fatto salvo il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale o equipollente*”;
- **sempre al n. 1)**, dopo le parole “*immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come*” il periodo che inizia con le parole “*funzionari*” fino alle parole “*superamento di un esame*” è soppresso ed è aggiunto il periodo seguente: “*dirigenti, con obblighi di formazione e affiancamento ad altro dirigente di ruolo, per i primi due anni; possibile riduzione del suddetto periodo di formazione e affiancamento in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico, anche se svolta all'estero o presso organismi internazionali; diritto al trattamento economico esclusivamente in misura non superiore al 60% della parte fissa della retribuzione, per tutto il periodo di formazione e affiancamento; possibilità di risoluzione del rapporto dopo i primi due anni per valutazioni negative e possibilità di immissione in ruolo come funzionario;*”
- **al n. 2)**, dopo le parole “*definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale*” sono inserite le parole “*, fatto salvo il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale o equipollente e l'appartenenza ai ruoli della PA in posizione funzionale cui si è avuto accesso con pubblico concorso;*”.

Relazione:

La proposta mira a garantire l'applicazione della vigente normativa sul valore legale del titolo di studio, consentendo comunque una selezione meritocratica, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La precisazione è necessaria perché, in un mondo in continua evoluzione, le pubbliche amministrazioni necessitano di competenze specialistiche elevate, possedute soprattutto da coloro i quali devono dirigere, gestire e attuare le politiche pubbliche e, al contempo, serve sia a prevenire possibili “abusi” già noti alle cronache del passato, sia a fare in modo che la gestione della cosa pubblica non solo sia corretta, ma appaia anche tale.

La proposta, **inoltre**, tende ad evidenziare che non è ragionevole inquadrare come “funzionari” coloro che sono chiamati a svolgere funzioni dirigenziali a seguito di un corso-concorso per l'accesso alla dirigenza. L'attuale versione della norma, infatti, induce a sovrapporre le funzioni dei dirigenti con le mansioni dei funzionari, con il rischio concreto che, durante il periodo di formazione, i partecipanti al corso-concorso non comprendano il ruolo del dirigente ma imparino solo a fare il funzionario.

Ben altra cosa è la previsione di un affiancamento ai dirigenti di ruolo già in servizio, ai quali i dirigenti con obblighi di formazione possano essere affiancati sia per formarsi “sul campo”, sia per apportare il proprio contributo lavorativo in termini di “elevata professionalità”, non necessariamente corrispondente e, in genere, superiore a quella del semplice funzionario. In questo modo i vincitori del corso-concorso, di fatto, entrano immediatamente in una posizione di “pre-dirigenza” (o di “vice dirigenza” o addirittura di “co-dirigenza”) che garantisce loro una visione più ampia della gestione della cosa pubblica, consenta di partecipare fattivamente alla fase decisionale propria della dirigenza di ruolo e non ne riduca le funzioni a quelle del comune funzionario.

Da ultimo, la previsione di un limite retributivo che esclude la parte variabile della retribuzione, consente di assegnare ai vincitori del corso-concorso un trattamento economico commisurato al loro effettivo impegno lavorativo, alle responsabilità ancora non piene in ragione dell'affiancamento ad altro dirigente e, nel contempo, garantisce che la spesa per il personale così acquisito sia sostanzialmente equivalente a quella che si dovrebbe sostenere attraverso il loro inquadramento iniziale come funzionari.

Si precisa anche che il corso-concorso prepara ed immette in servizio dirigenti, sottoposti alla “condizione risolutiva” della valutazione positiva dei primi quattro anni per la definitiva immissione in

ruolo; in caso di valutazioni negative sull'operato del dirigente, si lascia aperta la possibilità di valutare il suo inserimento in ruolo come funzionario, ove ne sussistessero i requisiti.

Si precisa, inoltre, che la prima ipotesi di accesso alla dirigenza è per "esterni" alla PA, per cui è necessario un periodo di formazione (corso – concorso), mentre la seconda ipotesi, lett. b) concorso, è solo per interni alla PA e prevede procedure selettive rivolte a chi sia già nei ruoli ad abbia una certa esperienza e competenza.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera *b*), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso; immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi quattro anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza previo superamento di un esame; possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; previsione di sezioni speciali del corso concorso per dirigenti tecnici;

2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera *b*), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera; esclusione di graduatorie di idonei; possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o

Testo con le modifiche

1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, *fatto salvo il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale o equipollente*; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera *b*), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso; immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come *dirigenti, con obblighi di formazione e affiancamento ad altro dirigente di ruolo, per i primi due anni; possibile riduzione del suddetto periodo di formazione e affiancamento in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico, anche se svolta all'estero o presso organismi internazionali; diritto al trattamento economico esclusivamente in misura non superiore al 60% della parte fissa della retribuzione, per tutto il periodo di formazione e affiancamento; possibilità di risoluzione del rapporto dopo i primi due anni per valutazioni negative e possibilità di immissione in ruolo come funzionario*; possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; previsione di sezioni speciali del corso concorso per dirigenti tecnici;

2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, *fatto salvo il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale o equipollente e l'appartenenza ai ruoli della PA in posizione funzionale cui si è avuto accesso con pubblico concorso*; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera *b*), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera; esclusione di graduatorie di

a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma;

idonei; possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma;

EMENDAMENTO 5

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera b) punto 1), le parole “istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali; previsione delle funzioni della Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e dell'effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della mancata conferma degli incarichi; attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relative ai dirigenti statali, alla suddetta Commissione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” sono sostituite dalle parole “istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono **per la metà eletti dai dirigenti – con modalità tali per cui il dato elettorale sia utile per il calcolo della rappresentatività della dirigenza - e **per il restante cinquanta per cento** selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali **all'atto della assunzione dell'incarico**; previsione delle funzioni della Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e dell'effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della mancata conferma degli incarichi; attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relative ai dirigenti statali, alla suddetta Commissione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;**

Relazione:

L'emendamento precisa che nella Commissione per la gestione del Ruolo debba essere garantita la presenza dei dirigenti. Prevede elezioni per designarne la metà: tali elezioni potrebbero fornire un dato elettorale utile per il calcolo della rappresentatività della dirigenza.

Inoltre, si precisa che l'incompatibilità con cariche sindacali NON è **verificata in maniera** retroattiva, ma decorre all'atto della assunzione dell'incarico.

L'incompatibilità a ricoprire determinati uffici ben si comprende, infatti, nel caso in cui si rivesta, *contemporaneamente*, un incarico politico e/o sindacale, mentre la “*incompatibilità retroattiva*” dello svolgimento dell'attività politica e/o sindacale è incostituzionale e va eliminata: essa rende oggetto di diffidenza i partiti politici e i sindacati, lasciando intendere che chi opera in essi non è avvezzo a cercare il bene comune e il rispetto dei principi fondanti della convivenza civile.

L'emendamento proposto mira ad espungere dall'ordinamento il sospetto di parzialità dell'agire dei dirigenti pubblici e che dichiara espressamente *ex lege* i partiti e i sindacati come *lobbies* che operano con parzialità, in contrasto con gli interessi generali della collettività.

L'azione amministrativa imparziale si persegue con dirigenti selezionati in maniera meritocratica e autonomi nell'esercizio delle funzioni, nel momento in cui le esercitano.

I dirigenti pubblici sono autonomi e imparziali, servono la Nazione con fedeltà e onore e non può vigere alcuna disposizione che presume la parzialità degli stessi per il solo fatto che si è svolta - nel passato - una attività politica e/o sindacale attiva e rilevante, indicativa piuttosto, *a contrario*, di una capacità di visione generale dei problemi e di attitudine a svolgere azioni di coordinamento a vari livelli.

Una recente decisione del Consiglio di Stato del 13 aprile 2012 rafforza la validità delle motivazioni esposte: la decisione n. 02104/2012 reg.prov.coll. (07376/2011 reg.ric.). Si legge, infatti, in tema di divieto di partecipazione nelle Commissioni di Concorso di politici e/o sindacalisti, che “*non è illegittima detta partecipazione ove non risulta comprovata l’idoneità sostanziale dell’attività espletata dal Presidente della Commissione ad incidere sulla sfera dell’ente che ha indetto la selezione in parola*”. L’emendamento proposto chiede molto meno: non già la verifica caso per caso, ma la presunzione *ex lege* della inidoneità sostanziale a ricoprire un certo incarico da parte di un dirigente pubblico, se svolge *nello stesso momento* – e non anche se ha svolto in passato – un’attività in partiti politici e/o organizzazioni sindacali, in piena linea e compatibilità con gli artt. 3, 39, 49, 97 e 98 della Carta Costituzionale.

EMENDAMENTO 6

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera c), dopo il numero 3) è aggiunto il n. 4) dal seguente tenore letterale:

“4) Introduzione dell'espresso divieto per le amministrazioni di bandire o espletare concorsi o selezioni di cui ai precedenti numeri 1) e 2) per l'assunzione di nuovo personale con qualifica dirigenziale a tempo indeterminato, se non dopo aver effettivamente verificato l'impossibilità di coprire tutti i corrispondenti posti vacanti attraverso le procedure di mobilità obbligatoria e volontaria; Comminazione della sanzione della nullità espressa degli atti e dei provvedimenti posti in violazione del suddetto divieto o comunque volti ad eludere il principio del previo esperimento della mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale;”

Relazione:

La proposta mira a specificare che il principio della mobilità preventiva si riferisce ad ogni forma di reperimento di personale dirigenziale a tempo indeterminato.

La precisazione è necessaria perché le pubbliche amministrazioni procedono sempre ad effettuare la mobilità obbligatoria (peraltro sanzionata) per tutti i posti da mettere a concorso, ma hanno eccessiva libertà di scelta sulla attivazione della mobilità volontaria, in aperto conflitto con i principi volti al contenimento della spesa per il personale. Peraltro, la recente modifica dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, operata dal D.L. 24 giugno 2014 n. 90 (convertito con legge 11 agosto 2014 n. 114), ha lasciato aperta la questione lasciando gravi dubbi applicativi della norma con tutto ciò che ne consegue in termini di contenzioso e conseguenti oscillanti orientamenti giurisprudenziali.

Per garantire il rispetto del principio della mobilità preventiva e del contenimento della spesa per il personale nella sua interezza, pertanto, va altresì prevista una sanzione.

La mobilità sia volontaria che obbligatoria deve essere sempre attivata, in relazione a tutte le posizioni disponibili in dotazione organica, per le quali vi sia l'autorizzazione ad assumere personale a tempo indeterminato.

Tale modifica, peraltro, si palesa particolarmente importante per la dirigenza di ruolo che, nonostante sia composta integralmente da vincitori di un pubblico concorso, nella complessiva ottica della riforma potrebbe trovarsi senza incarico e quindi nella necessità di transitare in altro ente per continuare a poter lavorare utilizzando a pieno il meccanismo della mobilità.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

c) con riferimento all'accesso alla dirigenza:

- 1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso; immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi quattro anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza previo superamento di un esame; possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso,

Testo con le modifiche

c) con riferimento all'accesso alla dirigenza:

- 1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso; immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi quattro anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza previo superamento di un esame; possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso,

anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici;

- 2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera; esclusione di graduatorie di idonei; possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma;
- 3) affidamento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei bandi di concorso e della gestione dei corsi-concorsi e dei concorsi di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera; riforma della suddetta Scuola, in modo da assicurare adeguata rappresentanza alle regioni e agli enti locali e da adeguarne l'ordinamento alle nuove funzioni; possibilità che la suddetta Scuola si avvalga delle amministrazioni regionali e di quelle locali nello svolgimento dei concorsi relativi alla dirigenza regionale e a quella locale; possibilità della suddetta Scuola di avvalersi della collaborazione di scuole regionali e locali e di istituzioni universitarie, selezionate con procedure trasparenti;

anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici;

- 2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera; esclusione di graduatorie di idonei; possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma;
- 3) affidamento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei bandi di concorso e della gestione dei corsi-concorsi e dei concorsi di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera; riforma della suddetta Scuola, in modo da assicurare adeguata rappresentanza alle regioni e agli enti locali e da adeguarne l'ordinamento alle nuove funzioni; possibilità che la suddetta Scuola si avvalga delle amministrazioni regionali e di quelle locali nello svolgimento dei concorsi relativi alla dirigenza regionale e a quella locale; possibilità della suddetta Scuola di avvalersi della collaborazione di scuole regionali e locali e di istituzioni universitarie, selezionate con procedure trasparenti;
- 4) *Introduzione dell'espresso divieto per le amministrazioni di bandire o espletare concorsi o selezioni di cui ai precedenti numeri 1) e 2) per l'assunzione di nuovo personale con qualifica dirigenziale a*

tempo indeterminato, se non dopo aver effettivamente verificato l'impossibilità di coprire tutti i corrispondenti posti vacanti attraverso le procedure di mobilità obbligatoria e volontaria; Comminazione della sanzione della nullità espressa degli atti e dei provvedimenti posti in violazione del suddetto divieto o comunque volti ad eludere il principio del previo esperimento della mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale;

EMENDAMENTO 7

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera e), dopo le parole *“con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: ”* sono soppresse le parole *“possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b);”* e sono inserite le parole seguenti: *“**obbligo di** conferimento degli incarichi **ai** dirigenti appartenenti a **ciascuno** dei tre ruoli di cui alla lettera b); facoltà di conferire incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, di comprovata professionalità e titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale (attinenti il posto da ricoprire), nel limite massimo del 10% della propria dotazione organica della dirigenza, previa verifica dell'insussistenza di analoghe professionalità dirigenziali (anche in disponibilità) nei ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3), del presente articolo; previsione della sanzione della nullità degli atti, dei provvedimenti e dei contratti stipulati in violazione dei precedenti obblighi;”*

Relazione:

Il dirigente pubblico, in quanto lavoratore dipendente, ai sensi dei principi generali del rapporto di lavoro contenuti nel codice civile, validi anche per il pubblico impiego contrattualizzato, ha non solo il dovere di lavorare, ma anche il diritto di lavorare, ossia di essere *“adibito alle mansioni per le quali è stato assunto”* (art. 2103 c.c.). Pertanto, indipendentemente dall'esistenza o meno del diritto ad avere un determinato incarico piuttosto che un altro, i principi generali in materia di rapporto di lavoro subordinato (i quali si applicano a tutti i lavoratori dipendenti, compresi i dirigenti pubblici) fanno sì che il dirigente pubblico (vincitore di concorso pubblico e come tale si presume adatto a ricoprire una posizione dirigenziale, salva l'ipotesi di mancato superamento del periodo di prova ovvero di reiterata valutazione negativa della sua performance), abbia comunque diritto a un incarico di natura dirigenziale. In quest'ottica, la previsione di una mera *“possibilità”* di attribuire un incarico dirigenziale a dirigenti appartenenti uno qualsiasi dei ruoli di cui alla lettera b), creerebbe una grave discriminazione e disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di lavoratori dipendenti, in palese violazione dei principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto da cui scaturisce il rapporto di lavoro (configurabile nella mancata attribuzione di un incarico da parte dell'amministrazione che comporta un vero e proprio demansionamento). La mancata previsione di un *“obbligo”* nella attribuzione dell'incarico dirigenziale, pertanto, da un lato non si conforma al dovere di *“adibire il lavoratore alle mansioni per le quali è stato assunto”* valido anche per i comuni lavoratori privati, e, dall'altro lato, comportando una lesione del tutto irragionevole e immotivata di diritti acquisiti definitivamente al patrimonio giuridico di qualsiasi lavoratore (ivi inclusi i dirigenti pubblici), si porrebbe in aperto contrasto con gli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, pertanto, deve essere corretta.

Da ultimo, sebbene nel testo della riforma in discussione sembra non trovare alcuna collocazione la *“facoltà di conferire incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione”* (anche perché espunta nel testo finale, rispetto alle prime bozze) appare invece opportuno inserire una norma di chiusura del sistema che, comunque, garantisca, entro percentuali ragionevoli e contenute nei limiti più volte indicati dalla Corte Costituzionale, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali esterni a persone particolarmente qualificate in relazione al posto da ricoprire, ogni qualvolta non siano presenti

“*analoghe professionalità dirigenziali (anche in disponibilità) nei ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3)*”, anche al fine di evitare che l’amministrazione resti in qualche modo “sguarnita” di personale dirigenziale, soprattutto per la gestione di strutture che necessitano di peculiari caratteristiche professionali non facilmente rinvenibili nell’amministrazione. Tuttavia, al fine di evitare abusi nella facoltà di nomina di dirigenti esterni, appare necessario imporre sanzioni adeguate (quale la “nullità”).

TESTO DELL’ARTICOLO

Testo attuale

e) con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); istituzione di una banca dati nella quale inserire il *curriculum vitae* e un profilo professionale per ciascun dirigente dei tre ruoli di cui alla lettera b), comprensivo delle valutazioni ottenute nei diversi incarichi ricoperti; definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali; conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall’amministrazione e approvati dalle Commissioni di cui alla lettera b), anche sulla base dei criteri generali definiti dalle medesime Commissioni; rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all’estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all’incarico da conferire; 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; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione; assegnazione degli incarichi con criteri che privilegino la maturazione di esperienze in amministrazioni differenti; parere vincolante delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell’amministrazione;

Testo con le modifiche

e) con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: ***obbligo di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); facoltà di conferire incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, di comprovata professionalità e titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale (attinenti il posto da ricoprire), nel limite massimo del 10% della propria dotazione organica della dirigenza, previa verifica dell’insussistenza di analoghe professionalità dirigenziali (anche in disponibilità) nei ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3), del presente articolo; previsione della sanzione della nullità degli atti, dei provvedimenti e dei contratti stipulati in violazione dei precedenti obblighi;*** istituzione di una banca dati nella quale inserire il *curriculum vitae* e un profilo professionale per ciascun dirigente dei tre ruoli di cui alla lettera b), comprensivo delle valutazioni ottenute nei diversi incarichi ricoperti; definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali; conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall’amministrazione e approvati dalle Commissioni di cui alla lettera b), anche sulla base dei criteri generali definiti dalle medesime Commissioni; rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all’estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all’incarico da conferire; 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; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione; assegnazione degli incarichi con criteri che privilegino la maturazione di esperienze in amministrazioni differenti; parere vincolante delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione;

EMENDAMENTO 8

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera e), le parole *“conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico,”* sono soppresse e sono sostituite dal periodo seguente: *“conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo con provvedimento amministrativo cui accede un contratto di diritto privato, previo espletamento di procedura comparativa indetta con avviso pubblico ed effettuata”*

Relazione:

A distanza di alcuni anni dalla storica sentenza della Suprema Corte di Cassazione, sez. lav., n. 5659 del 20 marzo 2004, con la quale essa stabiliva che anche gli incarichi dirigenziali sono conferiti *“con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*, occorre rivedere tale impostazione, perché essa, dal punto di vista sostanziale, entra in aperto conflitto con i più recenti orientamenti della Consulta e, in particolare, con i principi espressi nella sentenza C.Cost. 29 ottobre 2008, n. 351 che fa della funzionalizzazione dell'attività della P.A. al perseguimento del pubblico interesse e della conseguente necessità per essa di agire secondo le regole proprie della sua connotazione pubblica, il principio posto a fondamento della pronuncia stessa, indipendentemente dalla natura privatistica o pubblicistica del potere che essa è chiamata ad esercitare.

Orbene, numerosi autori in dottrina, e parte della giurisprudenza, hanno dimostrato negli ultimi anni che laddove il D.Lgs. n. 165/2001 parla di *“provvedimento di conferimento dell'incarico”* fa esclusivo riferimento ad un provvedimento amministrativo e che quello della presunta *“natura privatistica”* dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale sembra essere una mera *“presa di posizione”* del G.O., o peggio un *“dogma”*, come conferma il fatto che la stessa Suprema Corte, contraddicendo sé stessa, in successive pronunce, ha stabilito che *«nel conferimento degli incarichi la P.A. è obbligata a prevedere ed effettuare valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte, alla luce anche delle clausole generali di correttezza e buona fede nonché dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione»* (Cfr. ad es. Cass., sez. Lav., sent. n. 9814 del 14 aprile 2008).

Appare pertanto auspicabile una revisione della normativa che porti ad un chiarimento definitivo circa l'effettiva natura del *“provvedimento”* di affidamento dell'incarico dirigenziale che, anche tenuto conto che dall'affidamento dell'incarico scaturiscono poteri pubblicistici in capo al dirigente, non può che essere quella di un *“provvedimento amministrativo”* adottato sulla base di procedure ad evidenza pubblica.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

e) con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); istituzione di una banca dati nella quale inserire il *curriculum vitae* e un profilo professionale per ciascun

Testo con le modifiche

e) con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); istituzione di una banca dati nella quale inserire il *curriculum vitae* e un profilo professionale per ciascun dirigente dei tre

dirigente dei tre ruoli di cui alla lettera *b*), comprensivo delle valutazioni ottenute nei diversi incarichi ricoperti; definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali; conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione e approvati dalle Commissioni di cui alla lettera *b*), anche sulla base dei criteri generali definiti dalle medesime Commissioni; rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire; 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; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione; assegnazione degli incarichi con criteri che privilegino la maturazione di esperienze in amministrazioni differenti; parere vincolante delle Commissioni di cui alla lettera *b*) sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione;

ruoli di cui alla lettera *b*), comprensivo delle valutazioni ottenute nei diversi incarichi ricoperti; definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali; ***conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo con provvedimento amministrativo cui accede un contratto di diritto privato, previo espletamento di procedura comparativa indetta con avviso pubblico ed effettuata*** sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione e approvati dalle Commissioni di cui alla lettera *b*), anche sulla base dei criteri generali definiti dalle medesime Commissioni; rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire; 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; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione; assegnazione degli incarichi con criteri che privilegino la maturazione di esperienze in amministrazioni differenti; parere vincolante delle Commissioni di cui alla lettera *b*) sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione;

EMENDAMENTO 9

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera g), sono abrogate le parole “*disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità;*”.

Relazione:

Preliminarmente, la previsione di una decadenza è del tutto estemporanea, *in primis* rispetto al concetto stesso di decadenza: come è noto, l'istituto la decadenza comporta la preclusione dell'esercizio del diritto da parte del titolare e scaturisce dal mancato compimento di un'attività o di un atto, cui il soggetto interessato deve provvedere nei termini previsti dalla legge. Orbene, anche nel rapporto di pubblico impiego sono previste svariate forme di decadenza dall'impiego, ma esse sono legate all'inadempimento di un onere o di un divieto posto a carico dell'interessato (es.: violazione dell'unicità del rapporto di lavoro, mancato rientro dal congedo, mancata presa di servizio, presentazione di documenti falsi per i concorsi, ecc.). Non si è mai vista, né sarebbe concepibile una decadenza dovuta alla mancata volontà dell'amministrazione di conferire un incarico al dirigente dipendente.

Nel merito, La previsione della decadenza del dirigente dal ruolo unico dovuta alla mera assegnazione di un incarico dirigenziale è del tutto incoerente, in primo luogo, con il sistema complessivo del disegno di legge, impostato al merito e alla valutazione individuale dei dirigenti (in conseguenza della quale fare discendere, eventualmente, la decadenza in caso di valutazione particolarmente negativa); del resto, il significato stesso della valutazione (e dell'eventuale recesso quale conseguenza della stessa) verrebbe del tutto svilito e reso sostanzialmente “inutile” da tale previsione normativa (si potrebbero avere ipotesi di dirigenti che espletano correttamente e proficuamente la loro prestazione, con risultati oggettivamente positivi ma, per le ragioni più svariate, “sgraditi” all'organo politico che, non potendolo “punire” a termini di legge, potrebbe relegarlo senza incarico e poi farne disporre la decadenza, attuando un sostanziale meccanismo di *spoil system*, già più volte dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta, a partire dalla Sentenza C. Cost. n. 233/2006. D'altronde, anche quando la stessa Corte cost., (ad es. con ord. n. 11 del 30 gennaio 2002) ha ammesso la legittimità dello *spoil system*, ha nettamente ribadito che la disciplina del rapporto dirigenziale, nei suoi aspetti qualificanti, è comunque «*connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego (...), la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti*». In sostanza, la tematica della instabilità dell'incarico dirigenziale volta per volta ricoperto si bilancia con la stabilità del rapporto di lavoro del dirigente.

In secondo luogo, il fatto di far dipendere la decadenza del dirigente di ruolo non da fatti dipendenti dal comportamento del dirigente (quali suoi inadempimenti nell'espletamento della prestazione lavorativa, esiti significativamente negativi della sua valutazione professionale, gravi illeciti disciplinari) ovvero da situazioni oggettive (quali ipotesi di esubero del personale), ma da eventi legati unicamente alle scelte volontarie dell'amministrazione sulle quali il dirigente non può incidere (quale, appunto, il mancato conferimento dell'incarico) sono del tutto contrastanti con i principi generali in materia di rapporto di impiego subordinato, in cui il lavoratore ha il dovere, ma anche il diritto, di espletare le mansioni per le quali è assunto, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede.

In terzo luogo, la disposizione in questione è palesemente contraria ai principi costituzionali di ragionevolezza, buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione pubblica di cui agli artt. 3, 51, 97 e 98 della Costituzione, dal momento che sussiste il rischio concreto che l'organo di direzione politica possa utilizzare l'istituto della decadenza per “piegare” – in modo più o meno evidente – la volontà del dirigente per il compimento di atti illegittimi o, comunque, irrispettosi dei canoni di buon andamento dell'amministrazione (con conseguente danno ai cittadini). Altresì, a prescindere da eventuali esplicite “pressioni”, la decadenza dal ruolo concepita quale effetto del mero mancato conferimento di un incarico dirigenziale, non può che operare alla stregua di una “spada di Damocle” che pesa costantemente sul capo del dirigente pubblico, soprattutto di quelli che non ritengono opportuno ricorrere a “sponsor” politici per avere, quale unico “sponsor” il cittadino, dal momento che essi, in ogni atto o comportamento (soprattutto in quelli di un certo rilievo o interesse) sarebbero istintivamente portati a porsi il problema di evitare ipotetiche soluzioni “sgradite” all'organo politico

piuttosto che ricercare appropriate in tema di rispetto della legge e dei principi di buona amministrazione (principi, si ribadisce, garantiti dall'art. 97 della Costituzione, che informa l'organizzazione degli uffici pubblici a principi di buon andamento e di imparzialità, e dal successivo art. 98, che pone gli impiegati pubblici al servizio della Nazione).

A ben vedere, peraltro, nell'attuale tessuto normativo già sussistono adeguati strumenti che consentano all'amministrazione di ben funzionare espungendo (ove ciò sia il vero problema e, nel contempo, l'amministrazione davvero lo voglia) il dirigente che non adempie adeguatamente le proprie funzioni in modo appropriato al ruolo che occupa. Si pensi:

- agli strumenti di misurazione della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009 s.m.i. e alle consequenziali valutazioni di *performance* individuale; come è noto, gli esiti di una valutazione negativa – ove reiterati nel tempo – possono portare già oggi alla risoluzione del rapporto di pubblico impiego, previa adeguata contestazione, nei modi previsti dai relativi C.C.N.L. (qualora, poi, si neghi l'efficacia di tali strumenti, che non consentano di misurare realmente la prestazione del dirigente è da replicarsi che eventuali negligenze in proposito possono essere ascritte all'amministrazione, ed in particolare al vertice politico-amministrativo ed i suoi più diretti collaboratori, chiamati ad impostare gli obiettivi, ma non certamente al singolo dirigente assegnatario degli stessi);
- al fatto che il dirigente, come tutti i dipendenti, è soggetto al potere disciplinare dell'amministrazione ai sensi del codice di comportamento di cui all'art. 54 d. lgs. n. 150/2009 e, comunque, agli artt. 55 ss. d. lgs. n. 165/2001 s.m.i.; eventuali illeciti possono, ove sussistano i presupposti di gravità, portare anche al recesso dal rapporto di pubblico impiego (anche in tal caso, eventuali critiche alla reale effettività di tali norme non possono essere ascritte al singolo dirigente ma all'amministrazione);
- al fatto che il dirigente può essere collocato già ora in mobilità, come *extrema ratio* nel caso di esuberi dell'amministrazione, in particolare ai sensi dell'art. 33 d. lgs. 165/2001, laddove non sia possibile ricollocarlo utilmente presso altri enti.

In sostanza, esiste già oggi un ventaglio di strumenti normativi che permettono di risolvere eventuali criticità che tocchino soggettivamente o oggettivamente il dirigente pubblico e che possono portare, in situazioni oggettivamente rilevanti, anche alla cessazione del rapporto di impiego. Inserire una mera decadenza dovuta a mancata assegnazione di un incarico non può che giustificarsi se non dall'intenzione del *policy maker* (ed in particolare dell'organo politico) di garantirsi un sistematico ed indiretto condizionamento dell'operato di tutti i dirigenti, soggetti alla "spada di Damocle" del possibile licenziamento, con conseguente lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e del principio di resa di un servizio esclusivo nell'interesse della nazione di cui all'art. 98 Cost..

Ne discende, dunque, una modifica talmente radicale dello *status* dei dirigenti pubblici – e, per quelli già incardinati nei ruoli delle amministrazioni, del loro patrimonio giuridico in termini di diritti soggettivi – da rendere incomprensibile individuare chi possa beneficiare di tale istituto, quanto meno in termini di buon andamento dell'amministrazione; in realtà, detto istituto, ove attuato, comporterà un verosimile arretramento dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, garantendo un costante condizionamento politico sull'operato dei dirigenti e, a ben vedere, ciò, a tutto danno dei cittadini.

Da ultimo, si sottolinea che, onde pervenire allo stesso risultato previsto nel testo base presentato del Governo, ossia a ridurre il più possibile rischi di inefficienze dovuti alla presenza di dirigenti inadeguati all'espletamento delle relative funzioni nel rispetto, però, dei diritti dei lavoratori e dei principi costituzionali, è più che sufficiente (e non comporta la violazione di alcun principio costituzionale o di alcun principio generale in materia di rapporto di lavoro) la costruzione di un sistema di valutazione del personale adeguato ed appropriato, come, del resto, già previsto nel presente disegno di legge delega. L'emendamento in questione non comporta oneri per la finanza pubblica.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

g) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; **disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità**; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;

Testo con le modifiche

g) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;

EMENDAMENTO 10 (alternativo all'Emendamento 9)

Testo:

All'art. 10, comma 1, lettera g), dopo le parole “*disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità*” sono inserite le parole “*non inferiore a cinque anni*”

Relazione:

Preliminarmente, la previsione di una decadenza è del tutto estemporanea, *in primis* rispetto al concetto stesso di decadenza: come è noto, l'istituto la decadenza comporta la preclusione dell'esercizio del diritto da parte del titolare e scaturisce dal mancato compimento di un'attività o di un atto, cui il soggetto interessato deve provvedere nei termini previsti dalla legge. Orbene, anche nel rapporto di pubblico impiego sono previste svariate forme di decadenza dall'impiego, ma esse sono legate all'inadempimento di un onere o di un divieto posto a carico dell'interessato (es.: violazione dell'unicità del rapporto di lavoro, mancato rientro dal congedo, mancata presa di servizio, presentazione di documenti falsi per i concorsi, ecc.). Non si è mai vista, né sarebbe concepibile una decadenza dovuta alla mancata volontà dell'amministrazione di conferire un incarico al dirigente dipendente.

Nel merito, la previsione della decadenza del dirigente dal ruolo unico dovuta alla mera assegnazione di un incarico dirigenziale è del tutto incoerente, in primo luogo, con il sistema complessivo del disegno di legge, impostato al merito e alla valutazione individuale dei dirigenti (in conseguenza della quale fare discendere, eventualmente, la decadenza in caso di valutazione particolarmente negativa); del resto, il significato stesso della valutazione (e dell'eventuale recesso quale conseguenza della stessa) verrebbe del tutto svilito e reso sostanzialmente “inutile” da tale previsione normativa (si potrebbero avere ipotesi di dirigenti che espletano correttamente e proficuamente la loro prestazione, con risultati oggettivamente positivi ma, per le ragioni più svariate, “sgraditi” all'organo politico che, non potendolo “punire” a termini di legge, potrebbe relegarlo senza incarico e poi farne disporre la decadenza, attuando un sostanziale meccanismo di *spoil system*, già più volte dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta, a partire dalla Sentenza C. Cost. n. 233/2006. D'altronde, anche quando la stessa Corte cost., (ad es. con ord. n. 11 del 30 gennaio 2002) ha ammesso la legittimità dello *spoil system*, ha nettamente ribadito che la disciplina del rapporto dirigenziale, nei suoi aspetti qualificanti, è comunque «*connotata*

da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego (...), la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti». In sostanza, la tematica della instabilità dell'incarico dirigenziale volta per volta ricoperto si bilancia con la stabilità del rapporto di lavoro del dirigente.

In secondo luogo, il fatto di far dipendere la decadenza del dirigente di ruolo non da fatti dipendenti dal comportamento del dirigente (quali suoi inadempimenti nell'espletamento della prestazione lavorativa, esiti significativamente negativi della sua valutazione professionale, gravi illeciti disciplinari) ovvero da situazioni oggettive (quali ipotesi di esubero del personale), ma da eventi legati unicamente alle scelte volontarie dell'amministrazione sulle quali il dirigente non può incidere (quale, appunto, il mancato conferimento dell'incarico) sono del tutto contrastanti con i principi generali in materia di rapporto di impiego subordinato, in cui il lavoratore ha il dovere, ma anche il diritto, di espletare le mansioni per le quali è assunto, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede.

In terzo luogo, la disposizione in questione è palesemente contraria ai principi costituzionali di ragionevolezza, buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione pubblica di cui agli artt. 3, 51, 97 e 98 della Costituzione, dal momento che sussiste il rischio concreto che l'organo di direzione politica possa utilizzare l'istituto della decadenza per "piegare" – in modo più o meno evidente – la volontà del dirigente per il compimento di atti illegittimi o, comunque, irrispettosi dei canoni di buon andamento dell'amministrazione (con conseguente danno ai cittadini). Altresì, a prescindere da eventuali esplicite "pressioni", la decadenza dal ruolo concepita quale effetto del mero mancato conferimento di un incarico dirigenziale, non può che operare alla stregua di una "spada di Damocle" che pesa costantemente sul capo del dirigente pubblico, soprattutto di quelli che non ritengono opportuno ricorrere a "sponsor" politici per avere, quale unico "sponsor" il cittadino, dal momento che essi, in ogni atto o comportamento (soprattutto in quelli di un certo rilievo o interesse) sarebbero istintivamente portati a porsi il problema di evitare ipotetiche soluzioni "sgradite" all'organo politico piuttosto che ricercare appropriate in tema di rispetto della legge e dei principi di buona amministrazione (principi, si ribadisce, garantiti dall'art. 97 della Costituzione, che informa l'organizzazione degli uffici pubblici a principi di buon andamento e di imparzialità, e dal successivo art. 98, che pone gli impiegati pubblici al servizio della Nazione).

A ben vedere, peraltro, nell'attuale tessuto normativo già sussistono adeguati strumenti che consentano all'amministrazione di ben funzionare espungendo (ove ciò sia il vero problema e, nel contempo, l'amministrazione davvero lo voglia) il dirigente che non adempie adeguatamente le proprie funzioni in modo appropriato al ruolo che occupa. Si pensi:

- agli strumenti di misurazione della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009 s.m.i. e alle consequenziali valutazioni di *performance* individuale; come è noto, gli esiti di una valutazione negativa – ove reiterati nel tempo – possono portare già oggi alla risoluzione del rapporto di pubblico impiego, previa adeguata contestazione, nei modi previsti dai relativi C.C.N.L. (qualora, poi, si neghi l'efficacia di tali strumenti, che non consentano di misurare realmente la prestazione del dirigente è da replicarsi che eventuali negligenze in proposito possono essere ascritte all'amministrazione, ed in particolare al vertice politico-amministrativo ed i suoi più diretti collaboratori, chiamati ad impostare gli obiettivi, ma non certamente al singolo dirigente assegnatario degli stessi);
- al fatto che il dirigente, come tutti i dipendenti, è soggetto al potere disciplinare dell'amministrazione ai sensi del codice di comportamento di cui all'art. 54 d. lgs. n. 150/2009 e, comunque, agli artt. 55 ss. d. lgs. n. 165/2001 s.m.i.; eventuali illeciti possono, ove sussistano i presupposti di gravità, portare anche al recesso dal rapporto di pubblico impiego (anche in tal caso, eventuali critiche alla reale effettività di tali norme non possono essere ascritte al singolo dirigente ma all'amministrazione);
- al fatto che il dirigente può essere collocato già ora in mobilità, come *extrema ratio* nel caso di esuberi dell'amministrazione, in particolare ai sensi dell'art. 33 d. lgs. 165/2001, laddove non sia possibile ricollocarlo utilmente presso altri enti.

In sostanza, esiste già oggi un ventaglio di strumenti normativi che permettono di risolvere eventuali criticità che tocchino soggettivamente o oggettivamente il dirigente pubblico e che possono portare, in situazioni oggettivamente rilevanti, anche alla cessazione del rapporto di impiego. Inserire una mera decadenza dovuta a mancata assegnazione di un incarico non può che giustificarsi se non dall'intenzione

del *policy maker* (ed in particolare dell'organo politico) di garantirsi un sistematico ed indiretto condizionamento dell'operato di tutti i dirigenti, soggetti alla "spada di Damocle" del possibile licenziamento con conseguente lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e del principio di resa di un servizio esclusivo nell'interesse della nazione di cui all'art. 98 Cost..

Ne discende, dunque, una modifica talmente radicale dello *status* dei dirigenti pubblici – e, per quelli già incardinati nei ruoli delle amministrazioni, del loro patrimonio giuridico in termini di diritti soggettivi – da rendere incomprensibile individuare chi possa beneficiare di tale istituto, quanto meno in termini di buon andamento dell'amministrazione; in realtà, detto istituto, ove attuato, comporterà un verosimile arretramento dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, garantendo un costante condizionamento politico sull'operato dei dirigenti e, a ben vedere, ciò, a tutto danno dei cittadini.

Da ultimo, si sottolinea che, onde pervenire allo stesso risultato previsto nel testo base presentato del Governo, ossia a ridurre il più possibile rischi di inefficienze dovuti alla presenza di dirigenti inadeguati all'espletamento delle relative funzioni nel rispetto, però, dei diritti dei lavoratori e dei principi costituzionali, è più che sufficiente (e non comporta la violazione di alcun principio costituzionale o di alcun principio generale in materia di rapporto di lavoro) la costruzione di un sistema di valutazione del personale adeguato ed appropriato, come, del resto, già previsto nel presente disegno di legge delega.

Tuttavia, laddove comunque si intendesse approvare un simile criterio nella legge delega, fermi restando i dubbi di legittimità costituzionale già evidenziati, appare non solo ragionevole ma addirittura necessario prevedere che la durata del periodo di disponibilità non possa essere inferiore alla durata degli incarichi, giacché, se così fosse, qualsiasi possibilità di effettivo ricollocamento verrebbe in concreto preclusa, ingenerando l'effetto di uno "*spoil system*" attuato, di fatto, attraverso un mero comportamento passivo dell'amministrazione (il "non conferire un incarico"), nonostante tale istituto sia stato più volte dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta a partire dalla Sentenza n. 233/2006 e dunque estraneo e incompatibile rispetto al nostro ordinamento.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

g) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;

Testo con le modifiche

g) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità **non inferiore a cinque anni**; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;

EMENDAMENTO 11

All'art. 10, comma 1, lettera g), le parole “*possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive*”, sono sostituite dalle parole: “*possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto, di natura dirigenziale, presso amministrazioni pubbliche o presso enti privi di scopo di lucro, nel rispetto dei principi in materia di rapporto di lavoro subordinato e con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi di direzione di strutture di amministrazione attiva e la parte di retribuzione ad essi connessa.*”

Relazione:

Col presente emendamento si conferisce maggiore chiarezza al rapporto di lavoro del dirigente pubblico e se ne garantisce la “dignità professionale”, anche qualora non gli venga affidato un incarico di direzione di strutture amministrative. In tal senso, le modifiche essenziali del testo presentato dal Governo si sostanziano: nell'imporre al legislatore delegato (e conseguentemente all'amministrazione), il rispetto dei principi generali in materia di rapporto di lavoro subordinato (in particolare il principio di buona fede e correttezza nella gestione dello stesso), i quali, proprio a motivo della loro generalità, non possono non riferirsi anche ai dirigenti pubblici; nello specificare che l'attribuzione di “incarichi di supporto”, anche non comportando il conferimento di incarichi di direzione di strutture e la correlativa quota di retribuzione, non può comportare una sorta di demansionamento forzato del dirigente (demansionamento che può dipendere solo ed esclusivamente dall'esito negativo di valutazioni). L'emendamento non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

g) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; *possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;*

Testo con le modifiche

g) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; *possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto, di natura dirigenziale, presso amministrazioni pubbliche o presso enti privi di scopo di lucro, nel rispetto dei principi in materia di rapporto di lavoro subordinato e con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi di direzione di strutture di amministrazione attiva e la parte di retribuzione ad essi connessa.*

EMENDAMENTO 12

All'art. 10, comma 1, lettera l), sia dopo le parole “*definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento*”, sia dopo le parole “*definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento*”, le parole “*del totale*” sono sostituite dalle parole: “*della retribuzione complessiva*”.

Relazione:

Nell'attuale formulazione della norma, il semplice inciso “*del totale*” potrebbe ingenerare incertezze sul fatto se per “*totale*” per debba intendersi solo il totale della parte accessoria della retribuzione ovvero l'intera retribuzione comprensiva di parte fissa e parte variabile. L'emendamento chiarisce che si tratta di quest'ultima ipotesi.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

l) con riferimento alla retribuzione: 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; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento del totale, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento del totale, in relazione al tipo di incarico; suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; 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; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

Testo con le modifiche

l) con riferimento alla retribuzione: 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; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento *della retribuzione complessiva*, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento *della retribuzione complessiva*, in relazione al tipo di incarico; suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; 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; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

EMENDAMENTO 13

All'art. 10, comma 1, lettera l), le parole "suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente" sono soppresse e sostituite dalle seguenti: "collegamento della retribuzione di risultato sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione cui il dirigente sia, almeno indirettamente, chiamato a concorrere con la propria attività, in misura non superiore al 30 per cento, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente per la restante parte".

Relazione:

L'attuale formulazione della norma introdurrebbe un collegamento della retribuzione di risultato agli obiettivi generali dell'amministrazione, indipendentemente dal fatto che il dirigente sia chiamato direttamente a concorrervi, di fatto introducendo anche una "responsabilità per fatto altrui", irragionevole e inconciliabile con i principi generali in materia di responsabilità e in aperto contrasto con gli art. 3 e 97 Cost..

Uno dei possibili correttivi della norma consiste nello stabilire che la parte di retribuzione di risultato collegata agli obiettivi dell'intera amministrazione deve riguardare obiettivi "cui il dirigente sia, almeno indirettamente, chiamato a concorrere", di modo che si possa comunque collegare l'obiettivo organizzativo a alla responsabilità per fatto proprio del dirigente, poiché anche se è relativa a obiettivi non propri e diretti, si tratta di obiettivi quanto meno collegati alla struttura (dipartimento, ufficio, ecc.) nel quale egli opera.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

l) con riferimento alla retribuzione: 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; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento del totale, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento del totale, in relazione al tipo di incarico; suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; 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; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità

Testo con le modifiche

l) con riferimento alla retribuzione: 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; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento del totale, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento del totale, in relazione al tipo di incarico; *collegamento della retribuzione di risultato sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione cui il dirigente sia, almeno indirettamente, chiamato a concorrere con la propria attività, in misura non superiore al 30 per cento, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente per la restante parte*; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; 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

dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

delle disponibilità dei fondi a essa destinati; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

EMENDAMENTO 14 (alternativo all'emendamento 13)

All'art. 10, comma 1, lettera l), le parole “*suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente*” sono soppresse e sostituite dalle seguenti: “*collegamento della retribuzione di risultato in parte a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, in misura e con modalità da definire in sede di contrattazione collettiva integrativa, differenziata per incarichi di livello dirigenziale generale e per gli altri incarichi dirigenziali, e per la restante parte a obiettivi assegnati al singolo dirigente*”.

Relazione:

L'attuale formulazione della norma introdurrebbe un collegamento della retribuzione di risultato agli obiettivi generali dell'amministrazione, indipendentemente dal fatto che il dirigente sia chiamato direttamente a concorrervi, di fatto introducendo anche una “responsabilità per fatto altrui”, irragionevole e inconciliabile con i principi generali in materia di responsabilità e in aperto contrasto con gli art. 3 e 97 Cost.. Uno dei possibili correttivi della norma consiste nel mantenere il collegamento ad obiettivi fissati per l'intera amministrazione, prevedendo, tuttavia un momento consensuale costituito dalla contrattazione in sede decentrata (e dunque da una mediazione attuata attraverso la rappresentanza sindacale) che, di fatto, tiene luogo dell'accordo del singolo dirigente per quanto attiene le “*performances organizzative*” dell'intera amministrazione, semplificando l'iter di approvazione degli obiettivi.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

l) con riferimento alla retribuzione: 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; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento del totale, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento del totale, in relazione al tipo di incarico; suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento

Testo con le modifiche

l) con riferimento alla retribuzione: 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; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento del totale, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento del totale, in relazione al tipo di incarico; *collegamento della retribuzione di risultato in parte a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, in misura e con modalità da definire in sede di contrattazione collettiva integrativa, differenziata per incarichi di livello dirigenziale generale e per gli altri*

economico fondamentale; 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; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

incarichi dirigenziali, e per la restante parte a obiettivi assegnati al singolo dirigente; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; 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; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

EMENDAMENTO 15

All'art. 11, comma 1, dopo la lettera n), è inserita la lettera o) dal seguente tenore letterale: “o) *con riferimento alla giurisdizione: devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, collocamento in disponibilità dei dirigenti e decadenza dai ruoli di cui al precedente comma 1, lettera b);*”.

Relazione:

Gli oltre quindici anni di devoluzione al giudice ordinario delle controversie in materia di pubblico impiego contrattualizzato, a far data dal D.Lgs. n. 80/1998, hanno messo in luce le notevoli criticità emerse in relazione alla tematica del rapporto di lavoro dirigenziale, tanto che a tutt'oggi non sono rari i conflitti di giurisdizione tra il giudice amministrativo e il giudice ordinario, con orientamenti non univoci e spesso totalmente contrari sia alle indicazioni originariamente fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dai relazioni di accompagnamento del legislatore, sia dalla dottrina dominante.

Tali incertezze, causate essenzialmente da una presa di posizione della Suprema Corte di Cassazione che, *sua sponte*, ha disconosciuto la natura di “provvedimento amministrativo” del provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale, e da tale assunto ha successivamente creato una serie di corollari che, tuttavia, alla prova dei fatti, sono risultati ampiamente distonici rispetto ai principi generali dell'ordinamento applicabili alla materia e più volte richiamati anche dalla Corte Costituzionale.

Infatti, a distanza di alcuni anni dalla storica sentenza della Suprema Corte di Cassazione, sez. lav., n. 5659 del 20 marzo 2004, con la quale essa stabiliva che anche gli incarichi dirigenziali sono conferiti “*con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro*”, appare necessario e inevitabile rivedere tale orientamento, poiché esso, dal punto di vista sostanziale, entra in aperto conflitto con i più recenti orientamenti della Consulta e, in particolare, con i principi espressi nella sentenza C.Cost. 29 ottobre 2008, n. 351 che fa della “*funzionalizzazione dell'attività della P.A. al perseguimento del pubblico interesse e della conseguente necessità per essa di agire secondo le regole proprie della sua connotazione pubblica*”, il principio costituzionale posto a fondamento della pronuncia stessa, indipendentemente dalla natura privatistica o pubblicistica del potere che essa è chiamata ad esercitare, sulla carta dell'applicazione degli artt. 3, 97 e 98 Cost..

Orbene, numerosi autori in dottrina, e parte della giurisprudenza, hanno dimostrato negli ultimi anni che laddove il D.Lgs. n. 165/2001 parla di “*provvedimento di conferimento dell'incarico*” fa esclusivo riferimento ad un provvedimento amministrativo, demolendo il dogma della presunta “natura privatistica” dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale costruito dalla Cassazione, dato peraltro

confermato dal fatto che la stessa Suprema Corte, in successive pronunce, contraddicendo sé stessa, ha stabilito che «nel conferimento degli incarichi la P.A. è obbligata a prevedere ed effettuare valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte, alla luce anche delle clausole generali di correttezza e buona fede nonché dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione» (Cfr. ad es. Cass., sez. Lav., sent. n. 9814 del 14 aprile 2008).

Appare pertanto necessario riportare la disciplina del conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, nonché del collocamento in disponibilità dei dirigenti e della decadenza dai ruoli nell'ambito delle "regole proprie della sua connotazione pubblica", e dunque nell'alveo della giurisdizione del giudice amministrativo, fatta eccezione per ciò che rimane regolato dal contratto che accede al provvedimento di conferimento dell'incarico (che vertendo esclusivamente in materia di rapporti economici, trova la sua naturale collocazione ancora presso il Giudice Ordinario). Tale previsione, peraltro, semplificando e dando certezza al quadro normativo consentirebbe di ridurre la "duplicazione di contenziosi" cui si è sinora assistito, con conseguente snellimento anche del carico di lavoro della magistratura.

Il presente emendamento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

Art. 10. (Dirigenza pubblica)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legi-slativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uf-fici. I decreti legislativi sono adottati nel ri-spetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ...(*omissis*)...;
- b) ...(*omissis*)...;
- c) ...(*omissis*)...;
- d) ...(*omissis*)...;
- e) ...(*omissis*)...;
- f) ...(*omissis*)...;
- g) ...(*omissis*)...;
- h) ...(*omissis*)...;
- i) ...(*omissis*)...;
- l) ...(*omissis*)...;
- m) ...(*omissis*)...;
- n) ...(*omissis*)...;

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi alle

Testo con le modifiche

Art. 10. (Dirigenza pubblica)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legi-slativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uf-fici. I decreti legislativi sono adottati nel ri-spetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- j) ...(*omissis*)...;
- k) ...(*omissis*)...;
- l) ...(*omissis*)...;
- m) ...(*omissis*)...;
- n) ...(*omissis*)...;
- o) ...(*omissis*)...;
- p) ...(*omissis*)...;
- q) ...(*omissis*)...;
- r) ...(*omissis*)...;
- l) ...(*omissis*)...;
- m) ...(*omissis*)...;
- n) ...(*omissis*)...;

o) con riferimento alla giurisdizione: devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, collocamento in disponibilità dei dirigenti e decadenza dai ruoli di cui al precedente comma 1, lettera b);

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere

Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

EMENDAMENTO 16

All'art. 13, comma 1, lettera a), dopo le parole *“riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto”* sono soppresse le parole *“rapporti di lavoro flessibile con la pubblica amministrazione”* e sono inserite le seguenti: *“con la pubblica amministrazione rapporti di lavoro flessibile o contratti a tempo determinato, purché l'accesso sia avvenuto a seguito di procedure selettive ad evidenza pubblica concluse con graduatoria di merito”*.

Relazione:

L'emendamento si ritiene necessario a garantire il rispetto del principio di accesso all'impiego nella pubblica amministrazione per concorso ai sensi dell'art. 97 Cost., anche se si tratti di incarichi a tempo determinato o rapporti di lavoro flessibile, giacché la mancata previsione di tale correttivo comporterebbe un indebito privilegio per coloro che siano stati in qualche modo beneficiati di incarichi pubblici *intuitu personae* (e una conseguente discriminazione per coloro i quali non hanno avuto simili “fortune”). L'esperienza acquisita nell'ambito della pubblica amministrazione, pertanto, può essere tenuta in considerazione nei concorsi a condizione che essa sia stata comunque maturata a seguito di una “legittima selezione”.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche;

Testo con le modifiche

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto *con la pubblica amministrazione rapporti di lavoro flessibile o contratti a tempo determinato, purché l'accesso sia avvenuto a seguito di procedure selettive ad evidenza pubblica;*

EMENDAMENTO 17

All'art. 13, comma 1, lettera d), dopo le parole “*definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa;*” sono inserite le parole: “*definizione delle aree della contrattazione collettiva nazionale in numero non superiore a sei - anche tenendo conto delle nuove definizioni di pubblica amministrazione di cui al precedente art. 8 e dell'istituzione dei ruoli di cui al precedente art. 10, comma 1, lettera b);*”.

Relazione:

L'emendamento tiene conto della necessità di revisionare le aree di contrattazione previste dalla c.d. “Riforma Brunetta” (D.Lgs. n. 150/2009) anche in considerazione delle nuove definizioni di pubblica amministrazione di cui all'art. 8 del D.D.L. e dell'istituzione dei ruoli di cui all'art. 10, comma 1, lettera b) del D.D.L..

Il secondo comma mira a dare coordinamento ed effettività al sistema, nonché ad evitare che – come accaduto in passato – si debba precisare con norma interpretativa il differimento dell'entrata in vigore di un sistema che necessita, per la sua reale operatività, di una tornata contrattuale di riassetto di tutti gli istituti che saranno profondamente incisi dai decerti legislativi di attuazione della Riforma.

La norma non ha costi aggiuntivi né intenti dilatori, dato che i 12 mesi necessari per la redazione dei decreti legislativi e le trattative per il rinnovo dei CCNL potrebbero coincidere, ed aversi nei primi mesi del 2016 un complessivo nuovo assetto revisionato della PA.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

d) attribuzione all'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

Testo con le modifiche

d) attribuzione all'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; *definizione delle aree della contrattazione collettiva nazionale in numero non superiore a sei - anche tenendo conto delle nuove definizioni di pubblica amministrazione di cui al precedente art. 8 e dell'istituzione dei ruoli di cui al precedente art. 10, comma 1, lettera b);* definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa, anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

EMENDAMENTO 18

All'art. 13, comma 1, lettera d), le parole "definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa" sono soppresse e sono soppresse e sostituite dalle seguenti: "definizione delle materie rimesse alla contrattazione collettiva, sia quadro, sia nazionale, sia integrativa".

Inoltre, sempre all'art. 13, dopo il comma 1, è inserito il comma 2 dal seguente tenore letterale: "2. Le disposizioni dei decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi incluse le norme sulla dirigenza pubblica, ad eccezione delle norme di adeguamento delle Aree di Contrattazione e delle norme in materia di mobilità obbligatoria e volontaria, entrano in vigore a seguito della sottoscrizione dei nuovi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro."

Relazione:

L'emendamento in questione mira a definire un problema molto serio: quello delle materie rimesse alla contrattazione collettiva, sia di livello nazionale, sia integrativa.

La definizione puntuale delle materie rimesse alla contrattazione a vari livelli, infatti, consente maggiore uniformità nell'applicazione degli istituti contrattuali, col duplice beneficio di una semplificazione dei rapporti e maggiore certezza di quanto è demandato a ciascun livello della contrattazione.

La previsione di efficacia immediata per le norme in materia di mobilità mira, invece, a correggere nell'immediatezza l'inadeguatezza delle attuali norme in materia di mobilità del personale, con l'obiettivo principale del contenimento della spesa pubblica per il personale.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

Art. 13. (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

1. I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro dodici mesi dalla scadenza della delega di cui all'articolo 10, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche;

b) accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; revisione delle modalità di espletamento degli stessi; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli enti individuati in applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56; definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; riduzione dei termini di validità delle graduatorie;

c) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di

Testo con le modifiche

Art. 13. (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

1. I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro dodici mesi dalla scadenza della delega di cui all'articolo 10, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche;

b) accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; revisione delle modalità di espletamento degli stessi; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli enti individuati in applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56; definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; riduzione dei termini di validità delle graduatorie;

c) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di

indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;

d) attribuzione all'Agencia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

e) rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

f) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

g) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità.

indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;

d) attribuzione all'Agencia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; *definizione delle materie rimesse alla contrattazione collettiva, sia quadro, sia nazionale, sia integrativa*, anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

e) rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

f) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

g) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità.

2. Le disposizioni dei decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi incluse le norme sulla dirigenza pubblica, ad eccezione delle norme di adeguamento delle Aree di Contrattazione e delle norme in materia di mobilità obbligatoria e volontaria, e, entrano in vigore a seguito della sottoscrizione dei nuovi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro

EMENDAMENTO 19

Testo:

All'art. 13, dopo la lettera g) è aggiunta la lettera h) dal seguente tenore letterale:

“h) Introduzione dell'espresso divieto per le pubbliche amministrazioni di bandire o espletare corsi-concorsi e concorsi per l'assunzione di nuovo personale, fatta eccezione per le procedure di affidamento di incarichi dirigenziali esterni, se non dopo aver effettivamente verificato l'impossibilità di coprire tutti i corrispondenti posti vacanti attraverso le procedure di mobilità obbligatoria e volontaria; Comminazione della sanzione della nullità espressa degli atti e dei provvedimenti posti in violazione del suddetto divieto o comunque volti ad eludere il principio del previo esperimento della mobilità, obbligatoria e volontaria, rispetto al reclutamento di nuovo personale;”

Relazione:

La proposta mira a specificare che il principio della mobilità preventiva si riferisce ad ogni forma di reperimento di personale a tempo indeterminato, ivi incluso il personale con qualifica dirigenziale.

La precisazione è necessaria perché le pubbliche amministrazioni procedono sempre ad effettuare la mobilità obbligatoria (peraltro sanzionata) per tutti i posti da mettere a concorso, ma finora hanno beneficiato di una eccessiva libertà di scelta in merito all'attivazione della mobilità volontaria, consentita anche da una non chiara formulazione del testo dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 che permane anche nel testo novellato dal D.L. 24 giugno 2014 n. 90 (convertito con legge 11 agosto 2014 n. 114), in aperto conflitto con i principi volti alla garanzia del buon andamento dell'amministrazione, di cui costituiscono corollari il principio di ottimizzazione delle risorse esistenti (attraverso una loro più corretta distribuzione sul territorio che, nel contempo, eviti dichiarazioni di esubero con gravi ricadute occupazionali) e il principio di contenimento della spesa per il personale.

Per garantire il rispetto dei principi della mobilità preventiva, dell'ottimizzazione delle risorse esistenti, nonché del contenimento della spesa per il personale nella sua interezza, peraltro, va altresì prevista una sanzione.

La mobilità del personale (sia obbligatoria, sia volontaria), pertanto, deve essere sempre attivata, in relazione a tutte le posizioni disponibili in dotazione organica, per le quali vi sia l'autorizzazione ad assumere personale a tempo indeterminato.

Tale modifica, peraltro, si palesa particolarmente importante per la dirigenza di ruolo che, nonostante sia composta integralmente da vincitori di un pubblico concorso, nella complessiva ottica della riforma potrebbe trovarsi senza incarico e quindi nella necessità di transitare in altro ente per continuare a poter lavorare utilizzando a pieno il meccanismo della mobilità.

TESTO DELL'ARTICOLO

Testo attuale

Art. 13. *(Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)*

1. I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro dodici mesi dalla scadenza della delega di cui all'articolo 10, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche;

Testo con le modifiche

Art. 13. *(Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)*

1. I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro dodici mesi dalla scadenza della delega di cui all'articolo 10, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche;

b) accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; revisione delle modalità di espletamento degli stessi; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli enti individuati in applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56; definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; riduzione dei termini di validità delle graduatorie;

c) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;

d) attribuzione all'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

e) rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

f) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

g) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità.

b) accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; revisione delle modalità di espletamento degli stessi; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli enti individuati in applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56; definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; riduzione dei termini di validità delle graduatorie;

c) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;

d) attribuzione all'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

e) rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

f) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

g) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità.

h) Introduzione dell'espresso divieto per le pubbliche amministrazioni di bandire o espletare corsi-concorsi e concorsi per l'assunzione di nuovo personale, fatta eccezione per le procedure di affidamento di incarichi dirigenziali esterni, se non dopo aver effettivamente verificato l'impossibilità di coprire tutti i corrispondenti posti vacanti attraverso le procedure di mobilità obbligatoria e volontaria; Comminazione della sanzione della nullità espressa degli atti e dei provvedimenti posti in violazione del suddetto divieto o comunque volti ad eludere il principio del previo esperimento della mobilità, obbligatoria e volontaria, rispetto al reclutamento di nuovo personale;

In ordine al CAPO II, ORGANIZZAZIONE, Art. 7., (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato), con riferimento al comma 1, lettera a) , rispetto al criterio di delega che recita "razionalizzazione delle funzioni di polizia al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali; riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, con riorganizzazione di quelle del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento delle medesime in quelle delle altre Forze di polizia, ferma restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e del territorio e la salvaguardia delle professionalità esistenti" si formulano le seguenti osservazioni.

Nell' ambito del processo di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e nell'ottica della razionalizzazione delle Istituzioni, si rende assolutamente necessario procedere con attenzione alla attribuzione delle competenze, anche in materia di polizia , tra gli organismi operanti a livello nazionale e a quelli operanti a livello locale.

In tale contesto, in ossequio a quanto dispone la cosiddetta Legge Del Rio, la Polizia Locale della Città Metropolitana e delle Province tuttora esistenti (che in prospettiva diventeranno le nuove Istituzioni di Area Vasta) è indispensabile che continuino ad operare nel contesto della Polizia Locale rispondendo ad un'esigenza di sicurezza integrata che Costituzione e Legge di riferimento ben consacrano in ragione delle funzioni e delle attribuzioni di legge che alla Polizia Provinciale sono attribuite come di seguito indicato.

Funzioni della Polizia Provinciale

Le funzioni principalmente svolte dalla Polizia Provinciale sul territorio, in ragione delle attribuzioni di legge di ufficiale ed agente di polizia giudiziaria, di agente ausiliario di Pubblica Sicurezza, agente di polizia stradale, agente di polizia tributaria per i tributi di competenza provinciale, di polizia amministrativa locale, sono di seguito riportate:

- tutela dell'ambiente dagli inquinamenti;

- tutela delle risorse idriche, superficiali e sotterranee;
- tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico ed atmosferico;
- vigilanza e controllo delle attività di gestione dei rifiuti;
- tutela del patrimonio ittico e venatorio;
- vigilanza delle aree protette, con particolare attenzione a quelle d'interesse provinciale;
- controllo delle attività agrituristiche;
- controllo delle Agenzie di viaggio ed in materia di professioni turistiche;
- controlli in materia di vincolo idrogeologico e tagli boschivi;
- Polizia Stradale, che comprende i servizi di viabilità, il rilievo di incidenti e l'accertamento delle violazioni al C.d.S., anche con l'ausilio di apposite strumentazioni (autovelox, telelaser, etilometro);
- Controlli della regolarità amministrativa di Autoscuole e di Agenzie di pratiche auto;
- tutela del patrimonio immobiliare della Provincia di Roma;
- attività di Polizia Giudiziaria, sia d'iniziativa che delegata dalle varie Procure insistenti nel territorio provinciale (Roma, Civitavecchia, Tivoli e Velletri);
- supporto alle amministrazioni comunali, ed in particolare alle altre forze di Polizia Locale;
- organo di Protezione Civile secondo le attribuzioni definite dalla normativa che disciplina il Sistema di Protezione Civile Nazionale.

Pertanto la Polizia Provinciale, operante sul territorio, **viene percepita dalla popolazione locale** – chiaramente specialmente al di fuori del territorio di Roma -, **come una delle principali Forze di Polizia a cui rivolgersi in caso di necessità**; tale considerazione è ancora più evidente in quei **Comuni** in cui la presenza di operatori di Polizia Locale risulta molto contenuta numericamente e soprattutto in materia di Polizia Stradale: si segnala, in particolare, come **sulle strade di competenza provinciale sia un dato oramai acquisito che operi solo la Polizia Provinciale**, con il **supporto tecnico/operativo del personale provinciale cantonieristico** spesso attivato dalla Sala Operativa della Polizia Provinciale che opera h.24 e 365 giorni l'anno. Si rammenta, inoltre, il fatto che spesso le **Procure della Repubblica** si rivolgono alla Polizia Provinciale per indagini in materie non di stretta competenza della Provincia, con particolare riferimento agli **abusi edilizi** ed a tutte le attività **di trasformazione illecita del territorio**.

Corre l'obbligo, infine, di rammentare che **la polizia Provinciale costituisce organo di Protezione Civile** secondo le attribuzioni definite dalla normativa che disciplina il Sistema di Protezione Civile Nazionale con compiti specificamente individuati dal Legislatore **nazionale che**

non possono essere attribuiti ad altri organismi in quanto posti in stretta correlazione con l'Ente di area vasta in cui è incardinata.

Non va trascurato, pertanto, il grave danno che da uno “smembramento” della Polizia Provinciale (che avverrebbe sia “parcellizzandone” il personale allocandolo presso le varie Polizie Municipali del territorio provinciale sia “deportando” quello addetto a servizi di tutela ambientale al Corpo Forestale dello Stato – mediante selezione che, chiaramente, non potrebbe consentirne il transito di tutti – lasciando lo stragrande numero di addetti alle polizie provinciali incardinati nell'Ente di vasta area che sopravviverà alle attuali Province), ne deriverebbe alle municipalità, specie quelle più piccole ed alla popolazione provinciale in genere.

Valutazioni di carattere generale sull'opportunità di attribuire la funzione di “tutela ambientale” ad un solo Organismo statale

Ai fini della prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (ai sensi della Legge 190/2012 e relative raccomandazioni dell'OCSE) la attribuzione della funzione di “tutela ambientale” tra più corpi e servizi di polizia può essere considerato un valido principio di tutela proprio nell'ottica di una disincentivazione del suddetto fenomeno degenerativo così tanto diffuso in Italia (“patria della corruzione per antonomasia” ed ai vertici delle classifiche mondiali in quanto a corruzione percepita dal cittadino).

Del resto una eventuale concentrazione in un unico Organismo nazionale di controllo dovrebbe prevedere anche la cancellazione di altri settori che operano quali il NOE dei Carabinieri e tutte le altre articolazione di cui si sono dotate le Forze dell'Ordine nazionale. Intanto una suddivisione del “potere” di vigilanza e controllo tra più enti/corpi ne parzializza le potenzialità dannose in termini di avvantaggiamento e sfruttamento al di fuori dei confini legali; il reciproco “controllo” poi e lo spirito competitivo possono essere dei validi stimoli ad espletare al meglio le rispettive funzioni anche approfondendo le peculiari specificità operative.

La presenza sul territorio di organi di polizia locale oltre che di forze nazionali non può che implementare la struttura di reciproca vigilanza in modo ancor più radicato e “cosciente” tra gli operatori di polizia. La parcellizzazione dei centri di potere anche in termini di decentramento territoriale ne limita ulteriormente le potenzialità degenerative frazionandone sia i confini territoriali che le competenze funzionali.

Il coordinamento delle attività, del resto, è risultato nella pratica di agevole conseguimento e non ha fatto mai emergere episodi patologici evidenti: operando in situazioni “alla luce del sole”, l'azione investigativa ha sempre avuto nell'Autorità Giudiziaria il suo dominus, potendo Ella ben ripartire le attività privilegiando le migliori attitudini e professionalità peculiari dei differenti

organismi investigativi interessati (P.di S., C.C., G.di F., C. F. S, Polizie Locali - Provinciali e Comunali -); mentre l'attività di polizia amministrativa locale viene essenzialmente svolta dalle Polizie Provinciali.