

Riflessioni sulle reali intenzioni del Governo in ordine alla riforma della dirigenza pubblica.

In un'intervista rilasciata a Repubblica il 16 marzo, il Ministro Marianna Madia ha parlato molto dell'imminente riforma della pubblica amministrazione, sostenendo una serie di concetti.

In primo luogo, il Ministro ha sostenuto che, con questa riforma «*il dirigente inadeguato potrà essere licenziato*». Questa, forse, è l'unica affermazione condivisibile tra quanto dichiarato dal Ministro Madia, tranne per un particolare: il fatto che il dirigente "inadeguato" possa essere licenziato non è una novità dell'imminente riforma, né si tratta di una rivoluzione, perché la legge lo prevede già oggi. Infatti, a seguito della contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, il dirigente pubblico può essere licenziato per il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati (ai sensi dell'art. 21 D.Lgs. n. 165/2001), per giusta causa (ai sensi dell'art. 2119 c.c.), per giustificato motivo soggettivo (in base all'art. 3 della Legge n. 604/1966) nonché per motivi disciplinari (in base all'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001).

Stando così le cose, perché tutta questa enfasi sull'idea (non veritiera) che alimenta la diffusa opinione secondo cui nel pubblico impiego non sia "possibile" licenziare un dirigente? Se poi nella pratica capita che poche persone inadeguate non vengano licenziate (e anche questo non è vero) la colpa è in gran parte dovuta al fatto che non tutte le amministrazioni sono capaci di darsi obiettivi e risultati seri (pur disponendo spesso l'organo politico di una pletera di consulenti e di analisti, a volte lautamente pagati, per elaborare obiettivi, piani, strategie organizzative, ecc.) e, non potendo misurare la propria attività, non possono valutare seriamente il dirigente.

A questo punto, la domanda che nasce spontanea è: nell'idea dell'attuale Governo, per "inadeguato" si intende solo il dirigente obiettivamente incapace di dirigere un ufficio o anche un dirigente che non tratta con occhi di riguardo gli "amici degli amici" (che magari chiedono qualcosa che non potrebbe essere ottenuta) ed il cui "no" il potente di turno si è "legato al dito"?

Per rispondere a questa domanda, occorre esaminare un altro passaggio delle affermazioni del Ministro Madia, la quale, sempre a proposito della riforma della dirigenza, ha tenuto a precisare, che «*Avevamo davanti due strade alternative: o il modello anglosassone dello spoils system, oppure quello di una dirigenza autonoma e indipendente dalla politica, come disegnata dalla nostra Costituzione. Abbiamo scelto quest'ultima, pensando, però, che l'autonomia e l'indipendenza non coincidano con l'inamovibilità dei dirigenti, né con la progressione di carriera automatica al di fuori di qualsiasi meccanismo di mercato e di merito*».

Se questa frase può sembrare apparentemente neutra e volta a manifestare una scelta discrezionale tra due opzioni entrambe legittime, in concreto non è così. Infatti, il Ministro Madia sostiene che le alternative a disposizione del Governo sono due, ossia il modello anglosassone dello *spoils system* e il modello di una "dirigenza autonoma e indipendente dalla politica"; solo che mentre quest'ultimo modello è quello tracciato dalla Costituzione Italiana (articoli 3, 95, 97 e 98), il modello dello *spoils system* non solo non è previsto dalla Costituzione ma, anzi, ponendo sotto il diretto controllo della politica il dirigente nominato attraverso una scelta totalmente fiduciaria, è stato soggetto a sonore batoste da parte della Corte costituzionale, che in più occasioni lo ha dichiarato costituzionalmente illegittimo (a partire dalla ormai storica sentenza n. 233/2006), proprio perché apertamente in contrasto con il dettato costituzionale che impone una necessaria separazione tra politica e gestione amministrativa. Dunque l'esistenza di "una dirigenza autonoma e indipendente dalla politica" è

una scelta a cui il legislatore è obbligato dalla stessa Costituzione e non una scelta discrezionale del Governo.

Quanto, poi, alla presunta “*inamovibilità*” dei dirigenti, che soprattutto in questi giorni i titolari di uffici politici sbandierano più che altro per giustificare loro deficienze organizzative, le norme sulla “rotazione degli incarichi dirigenziali” esistono sin dall’approvazione del D.Lgs. n. 29/1993 che ha contrattualizzato il pubblico impiego, e sono state rivitalizzate proprio negli ultimi anni prevedendo l’obbligo di rotazione per gli incarichi dirigenziali in settori particolarmente “a rischio” (gestione del personale, appalti, *ecc.*), mentre per l’attribuzione degli incarichi, cui sono di fatto già legate le “progressioni di carriera”, l’art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 da tempo prevede sistemi di valutazione che, almeno in astratto, se applicati in maniera corretta (ossia con un “obbligo di valutazione comparativa”, da cui la politica cerca di stare il più lontano possibile, vista la trasparenza della selezione che tale metodo comporta e che non consentirebbe alla politica stessa di manovrare alcune scelte a fini clientelari) potrebbero garantire sufficientemente quel meccanismo “*di mercato e di merito*” cui fa riferimento il Ministro. Dunque, l’opzione del Governo non pare affatto poter essere legata agli elementi indicati dal Ministro.

A questo punto, sulle parole del Ministro occorrono alcune riflessioni:

1) L’alternativa di cui l’On. Madia parla era tra una riforma prevista dalla Costituzione e una riforma diversa costituzionalmente illegittima ed il Governo, saggiamente, ha ritenuto opportuno di scegliere il modello che rispetta la Costituzione? Ma può un Governo anche solo pensare di fare una riforma incostituzionale?

2) La Costituzione, questo lo dice il Ministro, garantisce autonomia ed indipendenza alla dirigenza: e questo è vero. Ma il Ministro parla di “*Dirigenti della Repubblica italiana e non, come adesso, dirigenti della singola amministrazione o di una Regione*”. Ma lo sa il Ministro che, in questo ambito, il concetto di Repubblica ha un significato solo sociologico e non giuridico? In sostanza, chi è il datore di lavoro di un dirigente del Comune o della Regione? La Repubblica? Se si parla di “Repubblica” non si può che fare riferimento all’insieme delle Amministrazioni dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali, della Sanità e degli altri Enti pubblici dello Stato e del Parastato. Quindi quando la Ministra Madia menziona “I dirigenti della Repubblica italiana” menziona tutti, nessuno escluso ovvero, tutti i dirigenti pubblici, dimenticandosi, però, che, in base all’art. 114 della Costituzione «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*». E dunque, posto che anche i dirigenti pubblici sono lavoratori dipendenti al pari di un impiegato, può un ente dotato di una propria autonomia e personalità giuridica non essere il datore di lavoro dei propri dipendenti? Ma non solo. Dal momento che alcune categorie di dirigenti non entreranno a far parte di questi ruoli unici (pensiamo ai dirigenti medici e sanitari e ai dirigenti scolastici), questi che cosa saranno, tenuto conto che il Governo vuole mettere tutti i dirigenti sotto lo stesso tetto? Non saranno più dirigenti? Saranno dirigenti ma non della Repubblica? E come fa lo Stato a disciplinare per legge la dirigenza delle Regioni, alle quali l’art. 117 della Costituzione assegna la competenza legislativa esclusiva relativamente alla propria organizzazione, dunque anche relativamente alla disciplina dei ruoli del proprio personale? E per i Comuni, che hanno potestà regolamentare (*rectius*: “riserva di regolamento”, secondo alcuni costituzionalisti) in materia di organizzazione?

3) Il Ministro Madia sostiene anche che ci sarà una “*commissione super partes composta da tecnici che deciderà quali sono i dirigenti adatti per un determinato incarico anche sulla base del lavoro svolto in precedenza e sulla base della loro stessa capacità di valutare i propri collaboratori*”. Ora, prescindiamo per un attimo dal fatto che, in realtà, il disegno di legge delega prevede altro rispetto a quanto dichiara il Ministro, stabilendo che le nomine vengano decise dalle singole amministrazioni, e non dalla Commissione, e per formulare una scelta non sono previste esplicitamente “valutazioni comparative” (in altre parole, non si prevede una scelta trasparente del migliore), ma anche a ritenere esatto quello che dice il Ministro facciamo quattro conti: quanti sono i posti di funzione dirigenziale in Italia? Tra Stato, Parastato, enti locali, ecc., arriviamo a qualche decina di migliaia? Orbene, quale Commissione sarebbe in grado di decidere “seriamente” su decine di migliaia di incarichi esaminando *curricula* e facendo comparazioni? Dunque, il rischio serio (anzi, uno dei vari rischi seri) è che la Commissione alla fine divenga una sorta di “passacarte” chiamato ad “approvare” quanto fa l’amministrazione (magari al solo fine di sollevare la singola amministrazione da responsabilità proprie). Non solo, ma ci rendiamo conto che concentrando tutte le nomine dirigenziali italiane nelle mani di una commissione si crea uno smisurato centro di potere nelle mani di pochissime persone? E che un centro di potere praticamente smisurato può comportare inconvenienti non di poco conto in un Paese il cui apparato politico-amministrativo non pare brillare per cristallina chiarezza, specie alla luce delle inchieste per corruzione che si susseguono ormai ininterrottamente negli ultimi 25 anni? Ammesso e non concesso che non si voglia effettuare una valutazione comparativa, a questo punto, non sarebbe più ragionevole, economico e sensato garantire l’imparzialità e l’autonomia della dirigenza (anche dal punto di vista della prevenzione della corruzione) attraverso la suddivisione dei dirigenti in aree omogenee distinte per professionalità affini (al massimo 6-8) e la contestuale individuazione dei posti per i quali è indispensabile la mobilità ogni 3, 5 o 10 anni ed il cui relativo incarico avvenisse su posti messi a disposizione e sulla base di sorteggio pubblico fra quanti, risultando in possesso dei requisiti ed essendo inseriti nella pertinente area professionale, abbiano presentato istanza per il conferimento dell’incarico?

4) Il Ministro Madia, inoltre, sostiene che il dirigente «*dovrà superare un concorso per l’abilitazione ed entrerà così nel ruolo unico dei dirigenti*». Ricordiamo al Ministro che il dirigente è un lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione, al pari dei funzionari, degli impiegati e degli operai che hanno la P.A. come datore di lavoro, pur se svolge funzioni e mansioni diverse, e dunque ha non solo il “dovere” ma anche il “diritto” di lavorare, al pari di tutti gli altri dipendenti pubblici. Il dirigente pubblico non è un professionista che si iscrive ad un albo (come gli ingegneri, gli architetti, gli avvocati, ecc.) ma un lavoratore dipendente subordinato. Non solo, ma per i dirigenti attualmente di ruolo, è fuori discussione (e palesemente contrario alla Costituzione) la possibilità di poterli trasformare per legge in dipendenti precari, anche se ciò avvenisse attraverso l’artificio del mancato conferimento dell’incarico che l’ipotesi di riforma vorrebbe surrettiziamente introdurre come *vulnus* al diritto al lavoro del dipendente con qualifica dirigenziale. I dirigenti, ripetiamo, hanno il dovere ma anche il diritto di lavorare e dunque l’amministrazione deve farli lavorare ed è tenuta a conferire loro un incarico adatto alla loro professionalità. Certo, se un dirigente rifiuta un incarico adeguato alla sua professionalità o traccheggia o “fa il lavativo”, il licenziamento è un atto dovuto, e ci sta bene (ma anche questa non sarebbe una grande rivoluzione, basterebbe avere la forza e la volontà di applicare correttamente la legge esistente).

5) Il Ministro Madia sostiene anche che «*se dopo un congruo periodo che escluda qualsiasi ipotesi di fumus persecutionis un dirigente continuerà ad essere senza incarico perderà l'abilitazione fino a perdere il lavoro*». A tal proposito, va preliminarmente ribadito che il dirigente pubblico non è un professionista che si iscrive a un albo per esercitare una libera professione e il superamento del concorso pubblico lo fa diventare lavoratore subordinato, incardinato stabilmente in un'amministrazione (e questo costituisce un diritto acquisito), per cui, ammesso che la riforma voglia tendere a modificare la dirigenza facendola diventare una "abilitazione professionale", non c'è dubbio alcuno che i principi costituzionali impongano la creazione di ruoli ad esaurimento per i "dirigenti-dipendenti subordinati" assunti precedentemente alla riforma, con uno "statuto" del tutto diverso rispetto ai "dirigenti-liberi professionisti" creati da una simile riforma, e solo a questi ultimi sarebbero applicabili le nuove norme. Ma anche a voler per un attimo tralasciare gli aspetti appena esaminati, secondo il Ministro un dirigente che non ha avuto valutazioni negative ma che non ha avuto un incarico perderebbe il lavoro. Attenzione, però, perché qui non si parla di un dirigente che è stato valutato negativamente o che è incorso in responsabilità disciplinare o che comunque può essere licenziato per giusta causa o giustificato motivo soggettivo e che conseguentemente perde il lavoro, ma semplicemente di un dirigente a cui l'Amministrazione non ha conferito l'incarico, in palese violazione del suo "diritto" di lavorare e dunque in piena violazione delle stesse regole del dirigente privato (e, più in generale, di tutti i lavoratori) che comportano il diritto ad essere adibito alle mansioni per il quale ciascuno costui è stato assunto (art. 2013 c.c.). Ma se la linea della riforma resta quella delineata dal Ministro Madia, ben si potrebbe avere il caso di un dirigente che abbia svolto in modo dignitoso il proprio lavoro ma che, come unica pecca, possa avere quella di non aver ceduto a qualche pressione cui sarebbe stato opportuno cedere e al quale pertanto l'amministrazione (che pure è fatta da politici), senza alcuna legittima motivazione, decide semplicemente di non affidare alcun incarico. Attenzione: si sta parlando di pressione anche solamente velata o indiretta, perché le persone accorte non manifestano un autentico *fumus persecutionis*, ma sanno instradare le "indebite pressioni" su percorsi più *soft*, di modo che il dirigente che deve capire (e soltanto lui) capisca. Dunque, finito l'incarico il dirigente rientra nel ruolo, ma quel "no" può non essere stato "dimenticato" dal "potente" e il dirigente non solo può rimanere parcheggiato nel ruolo ma addirittura, dopo un "congruo periodo" di parcheggio, può venire addirittura licenziato. Conseguentemente, nella sostanza, nel sistema descritto dal Ministro qualunque dirigente pubblico, nel corso del suo incarico, non potrebbe che passare il tempo ad ingraziarsi il potente di turno, pensando al rischio che il suo incarico non venga rinnovato e che "dopo un congruo periodo" si ritrovi disoccupato, a prescindere dalle valutazioni negative, con un meccanismo che, di fatto, introduce surrettiziamente quello *spoils system* che sin dall'inizio abbiamo visto essere un sistema costituzionalmente illegittimo. Dunque, sui dirigenti penderà continuamente una spada di Damocle, che non è più quella di avere l'incarico revocato, ma quella di essere prima parcheggiato e poi licenziato senza valutazioni negative, senza ragioni disciplinari, ma semplicemente per non essere "gradito" (dunque ritenuto non più "fiduciario") dall'organo di indirizzo politico (o, peggio ancora, per il solo fatto di essere stato estremamente ligio al proprio dovere e di non avere commesso illegittimità e illiceità nello svolgimento delle proprie funzioni e quindi per non essere stato "funzionale" agli interessi del politico di turno, avendo preferito tutelare l'interesse collettivo dei cittadini), e tutto ciò senza che l'amministrazione debba dar conto di nulla, né al diretto interessato, né alla collettività. Se poi a questo si aggiunge la norma, inserita di recente con un emendamento del relatore al d.d.l., on. Giorgio Pagliari, che con l'apparente intento di rafforzare il principio di separazione tra politica e amministrazione, di fatto è tutto teso a far sì che i

dirigenti possano essere chiamati a rispondere delle proprie azioni anche se si difendono dicendo di aver eseguito **ordini** arrivati dalla politica, si noterà come l'intero quadro della riforma si trasforma in un palese attacco al principio di separazione tra politica e gestione amministrativa e a “*una dirigenza autonoma e indipendente dalla politica*” che, dichiarata sulla carta, nei fatti viene in questo modo completamente cancellata e asservita alla classe politica, a tutto danno dei cittadini che, a loro volta, non potranno che andare a fare lunghe “questue” e “anticamere” per ingraziarsi il politico di turno che, a sua volta, potrà tranquillamente condizionare il dirigente, con uno strapotere della politica sull'amministrazione che non si vedeva dai tempi di Giolitti o del Re Sole!

Sia lecito riportare un'ultima osservazione: quasi un anno addietro, nell'esaminare la problematica delle criticità amministrative, con riferimento alla tematica degli incarichi dirigenziali è stato affermato testualmente: “*Intervenire anche in quest'ottica, superando il meccanismo dello spoils system, risulta pertanto indifferibile. Non per sostituirlo con un'anacronistica inamovibilità dei dirigenti della PA, ma per rendere possibile un salto di qualità al passo con i tempi della struttura fondamentale centrale e periferica dello Stato, introducendo sistemi di valutazione periodica del lavoro, del raggiungimento degli obiettivi e del grado di soddisfazione dei cittadini, dai quali far dipendere la conferma o meno dei dirigenti amministrativi. Criteri obiettivi ed oggettivamente misurabili, orientati al buon funzionamento dei servizi dello Stato e delle sue articolazioni periferiche, sicuramente più validi rispetto al criterio della «fedeltà» al potere politico pro tempore.*” Queste affermazioni provengono dalla Commissione Parlamentare per la semplificazione e sono contenute nel documento conclusivo approvato il 31 marzo 2014. Come è possibile conciliare queste affermazioni con i propositi del Ministro?

In conclusione, ben venga un sistema nel quale l'Amministrazione sia un modello di efficienza e sia in grado di licenziare davvero i fannulloni, gli incapaci, i corrotti e coloro che pensano solo a farsi gli affari propri invece di pensare ai cittadini. Ma il modello che il Ministro Madia ha indicato è in grado di portare questi risultati? Il modello di pubblica amministrazione targato Renzi-Madia risponde davvero alle esigenze di autonomia della dirigenza rispetto alla politica o, piuttosto, è vero il contrario e tale modello rende la dirigenza del tutto asservita alla politica, con una politica peraltro totalmente assolta per legge da qualsiasi responsabilità? E in questo sistema, il cittadino, quello che non ha “Santi in Paradiso”, è veramente tutelato? In un sistema del genere, chi ci guadagna e chi ci perde veramente? La Costituzione è veramente rispettata da un sistema di questo tipo? La verità, forse, è che il Ministro Madia, nell'affermare quale sia stata in effetti la scelta del Governo, ha semplicemente fatto un po' di confusione tra le due alternative!