



Audizione

Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica

*Commissione affari costituzionali
Camera dei Deputati
Roma, 4 ottobre 2016*

Premessa

La legge 7 agosto 2015, n. 124 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” disegna una complessiva riforma della pubblica amministrazione il cui perimetro essenziale è stato definito nell'accordo interistituzionale “Italia semplice”, siglato con le autonomie territoriali, che mira a ripensare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, valorizzando il capitale umano e semplificando l'amministrazione anche attraverso la sua digitalizzazione.

Il processo di riordino della pubblica amministrazione che si avvia con l'attuazione delle deleghe dovrà avere come obiettivo primario quello di assicurare un tessuto normativo stabile che faccia diventare la pubblica amministrazione uno dei momenti essenziali per la modernizzazione del Paese.

La piena attuazione dei principi previsti nella legge 124/15 passa attraverso l'attuazione della delega prevista all'articolo 11 che introduce una profonda riforma di tutta la dirigenza pubblica con l'obiettivo di costruire una “dirigenza della Repubblica” che sia in grado finalmente di affrontare la sfida di profonda modernizzazione della pubblica amministrazione che il Paese richiede, con una più precisa attenzione sul numero dei dirigenti che operano nelle diverse amministrazioni e sulla necessità di prevedere forme di mobilità e di rotazione degli incarichi che consentano l'effettiva responsabilizzazione dei dirigenti.

Le riforme della PA avviate con la legge 56/14 e con la legge 124/15 hanno infatti bisogno di essere implementate da dirigenti pubblici che, superando la logica dei compartimenti stagni e l'approccio “ente per ente” che caratterizza la situazione attuale, avviino processi di amministrazione condivisa tra i Comuni e gli enti di area vasta - per quanto riguarda le amministrazioni locali - e forme di collaborazione più strette tra le varie amministrazioni pubbliche.

Il dirigente non è più legato a vita all'amministrazione di provenienza, ma diventa dirigente della Repubblica nell'ambito dei tre ruoli (statale, regionale e locale). Il dirigente deve pertanto essere pronto a spostarsi da un'amministrazione ad un'altra, ma soprattutto a gestire processi di unificazione di uffici e di amministrazione condivisa tra più amministrazioni per consentire di rendere più efficiente e funzionale la PA.

Attualmente, a seguito del processo di mobilità del personale provinciale avviato dalla legge 56/14, il totale dei dirigenti nelle Province nelle Regioni a statuto ordinario, compresi i segretari, corrisponde a circa 420 unità in un rapporto dirigenti/dipendenti di 1 a 50, mentre il ruolo della dirigenza locale dovrebbe comprendere nel suo complesso circa 7000 unità.

Esistono ancora situazioni molto differenziate tra i diversi enti per numero dei dirigenti e per rapporto dirigenti/dipendenti, che dovrebbero essere inquadrati in una **prospettiva di definizione di fabbisogni standard in materia di dirigenza e di personale per far fronte alle esigenze degli enti locali**, singoli e associati, stante l'obbligatorietà della nuova figura del dirigente apicale.

Le osservazioni sul decreto

Prima di entrare nel merito dello schema di decreto legislativo occorre verificare se esso corrisponde pienamente ai principi e criteri direttivi previste nell'articolo 11 della legge delega. Questo problema si pone innanzitutto relativamente alla scelta di centralizzare la gestione dei dirigenti pubblici in uno o tre ruoli nazionali, alle decisioni di autorizzazione all'immissione dei nuovi dirigenti, alla composizione e alle funzioni delle Commissioni nazionali che devono rispecchiare le differenze e le peculiarità della dirigenza statale, regionale e locale.

La complessità del processo di attuazione della riforma della dirigenza locale impone un **accordo tra Stato ed enti locali per la definizione dei fabbisogni che precostituiscono le procedure di accesso alla dirigenza locale**, superando la preventiva autorizzazione della Ragioneria generale dello Stato.

Il processo di riforma deve pertanto essere accompagnato da **una valorizzazione delle intese con gli enti locali per l'emanazione del regolamento attuativo previsto nell'articolo 3.**

Le osservazioni che seguono esplicitano i punti problematici sui quali si propongono specifici emendamenti che hanno la finalità di chiarire il testo e di renderlo più coerente con la delega e funzionale all'attuazione del processo di riforma della dirigenza pubblica.

- Lo schema di decreto legislativo, come richiesto dalle associazioni degli enti locali, prevede un ruolo unico della dirigenza locale nel quale è compresa anche la figura del segretario comunale e provinciale, superando l'ambigua collocazione negli enti locali del segretario come figura esterna all'amministrazione locale. **Occorre chiarire che tale figura rientra pienamente nella dotazione organica degli enti, singoli o associati, che assorbono gli attuali segretari.**
- La previsione dei tre ruoli nazionali della dirigenza (statale, regionale e locale) implica una mobilità dei dirigenti a livello nazionale nell'ambito di ciascun ruolo. Per gli enti territoriali **è essenziale capire come le disposizioni sul ruolo nazionale si applichino nelle Regioni a statuto speciale.**
- **Le disposizioni del decreto non sono chiare sulla distinzione fra i tre ruoli nazionali**, perché sembrerebbe che agli interPELLI gli incarichi dirigenziali possano partecipare dirigenti provenienti da qualsiasi ruolo. Ciò è in contrasto con quanto previsto dalla legge delega. **Occorre pertanto coordinare** meglio le norme sui tre ruoli della dirigenza statale, regionale e locale, **prevedendo espressamente che gli incarichi ai dirigenti da parte degli enti locali siano conferiti in prima battuta a dirigenti che sono compresi nel ruolo della dirigenza locale.** Solo in caso di lacune, sarà possibile attingere alle disponibilità presenti nei ruoli della dirigenza statale e regionale.
- Il superamento del dualismo nel vertice dell'amministrazione locale, con l'istituzione della nuova figura del dirigente apicale, con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, implica una **valorizzazione dell'autonomia del vertice politico** nella individuazione di figure dirigenziali apicali che però devono possedere requisiti

professionali e funzioni di direzione generale che consentano ad essi di svolgere il ruolo di snodo principale tra la politica e l'amministrazione.

- Allo stesso tempo, per gli enti locali, proprio per **garantire una migliore distinzione tra politica e amministrazione**, occorre chiarire che tutti gli altri incarichi dirigenziali, anche quelli a tempo determinato ex art. 110 del TUEL, non sono più di competenza del vertice politico ma rientrano nella competenza gestionale del dirigente apicale dell'ente.
- La definizione di una procedura nazionale di accesso per corso/concorso e concorso implica una più netta distinzione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione dirigenziale di natura gestionale. Ciò dovrebbe favorire la mobilità dei dirigenti tra gli enti locali, in modo da consentire ai più meritevoli di ambire alle posizioni di maggior rilievo e prestigio, al fine di valorizzare il merito. **Alla centralizzazione delle procedure di accesso dovrebbe però corrispondere la centralizzazione delle procedure di gestione dei dirigenti in disponibilità attraverso la previsione di un fondo nazionale di solidarietà** che li prenda carico, senza scaricare questo problema ai singoli enti.
- **Nella determinazione dei fabbisogni standard dei dirigenti e nella gestione centralizzata del ruolo dei dirigenti locali è essenziale il riconoscimento di una funzione di rappresentanza delle associazioni degli enti locali**, sia nel rapporto con il Dipartimento Funzione Pubblica, sia nella Commissione nazionale per la dirigenza locale, sia nei rapporti con la Scuola nazionale di amministrazione per le attività di formazione dei dirigenti locali.
- E' essenziale disciplinare in modo coerente la figura apicale unica per tutti i Comuni (singoli e associati), le Province, le Città metropolitane, a cui deve essere affidata la responsabilità dell'attuazione dell'indirizzi politici, della direzione complessiva dell'apparato professionale e del controllo della legalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, facendo riferimento **requisiti di competenza professionale e di esperienza necessari per lo svolgimento dell'incarico e tenendo conto della dimensione demografica dell'ente locale**.
- Allo stesso tempo è **essenziale chiarire bene il riferimento ai tre anni del regime transitorio per il definitivo superamento della figura del segretario comunale e provinciale** e l'entrata a regime del nuovo ruolo unico della dirigenza locale.

Gli emendamenti

Articolo 2

Al, comma 1, lett. a), nelle “Modifiche all’articolo 13 del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al comma 1, dopo le parole “incarico dirigenziale”, aggiungere le parole “prioritariamente nell’ambito di ciascun ruolo”.

MOTIVAZIONE

L’emendamento mira a chiarire che la piena mobilità dei dirigenti a livello nazionale opera prioritariamente nell’ambito di ciascuno dei ruoli dirigenziali, come previsto nell’art. 11, lettera g) della legge delega.

Articolo 3

Al comma 1, lett. a), nelle “Modifiche all’articolo 28 del decreto legislativo n. 165 del 2001”, dopo le parole “ragioneria generale dello Stato” aggiungere le parole “per la dirigenza statale e previo accordo in Conferenza Stato-Regioni per la dirigenza regionale e in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali per la dirigenza locale,”

MOTIVAZIONE

L’autorizzazione all’immissione di nuovi dirigenti in ruolo da parte della Ragioneria generale dello Stato deve essere limitata alla dirigenza statale e non si può estendere agli enti territoriali. L’immissione nei ruoli della dirigenza regionale e locale deve avvenire invece attraverso un accordo con nelle Conferenze nel quale siano individuati i fabbisogni di ogni ruolo dirigenziale con procedure che salvaguardino l’autonomia di ogni comparto.

Al comma 1, lettera c, nel nuovo “articolo 28 quinquies del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al comma 12, l’ultimo periodo è sostituito dal seguente “Allo scopo di assicurare un’omogeneità dell’offerta formativa per tutti i dirigenti e, allo stesso tempo, la specificità e la pertinenza delle attività formative rivolte ai dirigenti regionali e locali, la Scuola stipula convenzioni con le Regioni e le associazioni degli enti locali”.

MOTIVAZIONE

La centralizzazione delle attività formative rivolte alla dirigenza attraverso la trasformazione della SNA in una vera e propria agenzia pubblica impone una previsione esplicita di un raccordo con gli enti territoriali per la formazione dei profili dirigenziali regionali e locali.

All’articolo 3, comma 1, lettera c, nel nuovo “articolo 28 sexies del decreto legislativo n. 165 del 2001”, aggiungere alla fine le parole “previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e con la Conferenza- Stato città ed autonomie locali per le parti di rispettiva competenza”.

MOTIVAZIONE

Le disposizioni del regolamento di attuazione della riforma della dirigenza devo essere approvate di intesa con le Regioni e gli enti locali per le parti di competenza.

Articolo 4

Al comma 1, nel nuovo “articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al comma 9, sostituire gli ultimi tre periodi con i seguenti; “La Commissione è composta da quattro componenti designati dal Governo e da tre componenti designati dagli enti locali previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. La Commissione individua i fabbisogni standard ai fini dell’accordo per l’autorizzazione delle procedure di accesso ai ruoli dei dirigenti locali, stabilisce i requisiti professionali necessari per gli incarichi dei dirigenti apicali e definisce i criteri generali per il conferimento degli incarichi dei dirigenti locali. Si applicano in quanto compatibili i commi 2, 4, 5, 6 e 7.”

MOTIVAZIONE

La composizione della Commissione per la dirigenza locale deve essere riequilibrata con una presenza più significativa di componenti designati dagli enti locali e coinvolgendo i Ministeri più direttamente interessati al rapporto con gli enti locali.

Le competenze della Commissione per la dirigenza locale devono essere coerenti con le disposizioni specifiche in materia ed adeguate alle esigenze degli enti locali.

Al comma 1, nel nuovo “articolo 19-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al comma 2, aggiungere alla fine il seguente periodo: “Le amministrazioni statali, regionali e locali conferiscono i loro incarichi dirigenziali prioritariamente nell’ambito dei ruoli di loro competenza.”

MOTIVAZIONE

Il conferimento degli incarichi dirigenziali da parte delle singole amministrazioni avviene scegliendo prioritariamente nell’ambito di ciascuno dei ruoli dirigenziali, come previsto nell’art. 11, lettera g) della legge delega.

Al comma 1, nel nuovo “articolo 19-quinquies del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al comma 2, sostituire la parola “per” con le parole “fino a”.

MOTIVAZIONE

Occorre prevedere un termine più elastico per la possibilità di proroga degli incarichi dirigenziali anche al fine di tener conto della durata dei mandati politici delle diverse amministrazioni.

Articolo 7

Al comma 1, lett. b), nel nuovo “articolo 23-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001), al comma 4, sostituire le parole “dell’ultima amministrazione che ha conferito l’incarico” con le parole “del Fondo perequativo di cui al successivo comma 7”.

Al comma 6, aggiungere le parole “previa intesa di cui all’art. 13-bis.”

Dopo il comma 6, aggiungere il seguente comma: “7. “Il trattamento economico ai dirigenti privi di incarico è erogato a carico del Fondo perequativo per la dirigenza, istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e alimentato con una percentuale delle risorse complessivamente destinate per ciascun anno al trattamento economico dei dirigenti, stabilita con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.”

MOTIVAZIONE

La previsione per cui il trattamento economico del dirigente in disponibilità rimane a carico dell’ultima amministrazione che ha conferito l’incarico è insostenibile soprattutto per gli Enti locali.

E’ necessario costituire un fondo perequativo per la gestione dei dirigenti in disponibilità, che consenta di distribuire tale onere su tutte le amministrazioni, attingendo ad una percentuale delle risorse destinate al trattamento economico dei dirigenti come stabilito in sede di contrattazione.

Articolo 9

Al comma 1, nel nuovo “articolo 27-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al comma 1, nell’ultimo periodo, sostituire le parole “ai Ruoli della dirigenza” con le parole “al Ruolo della dirigenza locale”.

MOTIVAZIONE

Il superamento del dualismo nel vertice dell’amministrazione locale, con l’istituzione della nuova figura del dirigente apicale, con compiti di attuazione dell’indirizzo politico, coordinamento dell’attività amministrativa e controllo della legalità dell’azione amministrativa, implica il ricorso e la valorizzazione delle figure che oggi svolgono funzioni dirigenziali nell’ambito degli enti locali, come previsto espressamente l’art. 11, comma 1, lett. b) n. 4 della legge 124/15.

Al comma 1, nel nuovo “articolo 27-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001”, dopo il comma 5 aggiungere il seguente comma “6. L’incarico di dirigente apicale è conferito dal rappresentante legale dell’ente locale. Gli altri incarichi dirigenziali sono conferiti dal dirigente apicale dell’ente locale.”

MOTIVAZIONE

Occorre chiarire quali sono gli organi competenti al conferimento degli incarichi ai dirigenti apicali e agli altri dirigenti locali.

Articolo 10

Al comma 2, eliminare le parole “, nei limiti delle dotazioni organiche” e aggiungere il seguente periodo: “Le assunzioni ai sensi del presente comma non incidono sui budget assunzionali delle amministrazioni interessate”.

MOTIVAZIONE

Occorre coordinare il meccanismo di immissione in ruolo degli iscritti all’Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali con le dotazioni organiche degli enti e con le regole sul turn over, specificando che l’assunzione è equiparata alla mobilità tra Enti non configurando cessazione/nuova assunzione e quindi non incidendo sulla capacità assunzionale degli Enti. Ciò in ragione del fatto che il conferimento di un incarico dirigenziale ad un soggetto iscritto nel Ruolo non determina una nuova immissione di personale nel comparto pubblico. Questo emendamento codifica il criterio ermeneutico consolidato per cui i processi di mobilità volontaria, e le conseguenti cessioni di contratto tra amministrazioni soggette a vincoli assunzionali, sono finanziariamente neutre e non incidono sulle capacità assunzionali, ma solo sui tetti alla spesa di personale. In assenza di questa specificazione si verificherebbe il paradosso per cui il subentro del nuovo dirigente eroderebbe la capacità assunzionale dell’Ente.

Al comma 6 è aggiunto alla il seguente periodo: “Alla scadenza del termine definito al primo periodo del presente comma, l’incarico cessa se non rinnovato entro novanta giorni”.

MOTIVAZIONE

L’emendamento è finalizzato a dare certezza temporale all’avvio a regime del nuovo assetto della dirigenza locale. Ferma la misura di garanzia per gli ex-segretari comunali e provinciali, al termine della fase transitoria deve essere possibile individuare la figura del dirigente apicale nel più ampio bacino del ruolo della dirigenza locale.

Articolo 15

All'articolo 15, dopo la lettera c) aggiungere la seguente lettera: “d) l'articolo 1, comma 420, lettera c) della legge 23 dicembre 2014, n. 190, limitatamente alle parole “, anche nell'ambito di procedure di mobilità”.”

MOTIVAZIONE

Questo emendamento si impone per rendere cogente la nuova disciplina degli incarichi dirigenziali anche nell'ambito delle Province – Enti di area vasta. L'art. 1, comma 420, della legge di stabilità 2015 vieta alle Province di assumere personale attraverso le normali procedure di mobilità. Questo divieto è in contrasto con il meccanismo della rotazione degli incarichi e della mobilità dei dirigenti previsto dal decreto sulla dirigenza della Repubblica.