

Dirigenza - Revoca di incarichi dirigenziali

Gli incarichi dirigenziali negli enti locali tra riforma Brunetta e manovra anticrisi

di Silvano Marchegiani

Segretario Generale della Provincia di Macerata

e di Natalia Mancini

Ufficio Sviluppo Organizzativo e Controllo Strategico del Comune di Jesi (An)

La manovra economico-finanziaria approvata con il D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010, reintroduce un'ampia libertà d'azione sugli incarichi, con norme che sembrano andare in senso contrario rispetto alla riforma del pubblico impiego. In particolare, l'art. 9, c. 32 riscrivendo la disciplina della mancata conferma/revoca degli incarichi dirigenziali si pone in controtendenza rispetto all'assetto normativo di recente riformato

La modifica dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 operata dall'art. 9, c. 32 del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010

La disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali, contenuta nell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego), modificata dall'art. 40 del D.Lgs. n. 150/2009 (cd. decreto Brunetta), ha subito di recente, con la manovra economico-finanziaria approvata con il D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010, un'ulteriore modifica, dettando disposizioni specifiche in materia di trattamento economico dei dirigenti e, ciò che più rilevante, riscrivendo la disciplina della revoca degli incarichi dirigenziali.

La manovra, in buona sostanza, reintroduce un'ampia libertà d'azione sugli incarichi, con norme che sembrano in parte andare in senso contrario rispetto alla riforma del pubblico impiego (1).

Inizialmente, l'art. 40 del D.Lgs. n. 150/2009, recependo una consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn. 103 e 104/2007, 161/2008) (2), secondo la quale il principio di buon andamento previsto dall'art. 97 della Costituzione viene garantito anche attraverso la continuità e l'imparzialità dell'azione amministrativa, ha provveduto a modificare l'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, stabilendo,

al comma 1 ter, non soltanto che gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'art. 21, comma 1, del predetto decreto (responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi), ma anche che l'amministrazione, a prescindere da processi di riorganizzazione, ovvero alla scadenza dell'incarico conferito al dirigente, qualora non intenda confermare lo stesso, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente con un congruo preavviso, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico.

Con la riforma, dunque, è stata riconosciuta una sorta di «blindatura» agli incarichi dirigenziali, nel principio della loro continuità.

Di conseguenza, la possibilità di revocare l'incarico dirigenziale è stata prevista solo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o per inosservanze gravi delle direttive impartite.

Alla scadenza o in sede di riorganizzazione, l'amministrazione che non avesse inteso confermare

Note:

(1) Per una approfondita disamina delle tematiche di interesse degli enti locali e per le indicazioni operative per la modifica e l'integrazione dei rispettivi regolamenti di organizzazione degli uffici e servizi dopo tali interventi normativi si rinvia all'inserito contenuto nella presente Rivista.

(2) Cfr. S. Marchegiani, N. Mancini, in *Azienditalia Il Personale*, nn. 2 e 3/2010.

l'incarico, avrebbe dovuto darne comunicazione al dirigente con un congruo termine di preavviso, indicando allo stesso i posti disponibili.

Con il D.Lgs. n. 150/2009 i provvedimenti di revoca, nonché quelli di mancata conferma (o mancato rinnovo) che l'amministrazione può disporre alla scadenza dell'incarico stesso, sono sorretti da garanzie sostanziali e procedurali, potendo essere adottati solo a seguito di preventiva contestazione e nel rispetto del contraddittorio, in tal modo di fatto limitando la possibilità di procedere ad estromissioni arbitrarie, fondate esclusivamente su questioni fiduciarie ovvero anche per reali ragioni organizzative, ad assetto strutturale invariato.

In totale controtendenza con il riferito assetto normativo la manovra economica approvata con D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, con il c. 32 dell'art. 9 dal 31 maggio 2010 ha cancellato queste garanzie, ritenendole superflue.

La predetta norma, infatti, recita testualmente: «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2 del D.Lgs. n. 165/2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; a decorrere dalla medesima data è abrogato l'art. 19, c. 1 ter, secondo periodo, del D.Lgs. n. 165/2001. ... *omissis*...».

Ciò significa che in caso di mancata conferma dell'incarico a scadenza, anche per riorganizzazione dell'ente ed in presenza di valutazione positiva, al dirigente può essere assegnata un'altra funzione, anche se questa comporta una retribuzione di posizione di importo inferiore a quella in godimento, con espressa abrogazione di tutte le disposizioni normative e contrattuali di maggior favore.

In particolare, la norma abroga espressamente la disposizione del c. 1 ter dell'art. 19, secondo cui l'amministrazione che in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intendesse confermare l'incarico conferito al dirigente, era tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un congruo preavviso, indicando i posti disponibili per un nuovo incarico.

La revisione della norma ad opera della manovra economico-finanziaria genera due ordini di conseguenze: in primo luogo, le garanzie procedurali e sostanziali, che il legislatore del D.Lgs. n. 150/2009 si era preoccupato di introdurre per rafforzare

la tutela della professionalità del dirigente, ora vengono ritenute non necessarie, anzi superflue.

L'altra conseguenza, riferita alla retribuzione di posizione del dirigente pubblico cui viene conferito un diverso incarico rispetto a quello in precedenza svolto, retribuzione che può essere di entità inferiore a quella in godimento, è di facile comprensione, allorché si consideri che l'importo della retribuzione di posizione dirigenziale è strettamente collegato alla natura della posizione dirigenziale da ricoprire, secondo il sistema di pesatura/valutazione delle posizioni dirigenziali di cui l'amministrazione pubblica che conferisce l'incarico si è dotata.

In buona sostanza, se al dirigente viene assegnato un altro incarico, che, ai sensi della suddetta pesatura, implica in termini di rilevanza strategica, responsabilità, ecc., un minor «peso» rispetto a quello collegato all'incarico in precedenza svolto, è naturale che l'importo della retribuzione di posizione da corrispondere sarà inferiore, perché inscindibilmente connesso ad esso, e ciò non contrasta con la disciplina normativa e contrattuale relativa agli incarichi dirigenziali.

Semmai, l'osservazione che ci verrebbe da fare è che, rispetto alla disciplina introdotta con il D.Lgs. n. 150/2009 sembra venir meno quella sorta di «aspettativa» del dirigente alla conferma dell'incarico in caso di valutazione positiva.

Sebbene ad alcuni commentatori (3) sembri ingiustificata la *sedes materiae* della norma in commento (art. 9, c. 32 D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010), dovendo, più che nell'ambito di una manovra finanziaria, essere ricondotta nell'ambito della disciplina dell'ordinamento delle p.a., tuttavia è interessante accennare brevemente alla relazione tecnica al disegno di legge di conversione del D.L. n. 78/2010.

In tale relazione, infatti, si spiega che «la disposizione interviene sulla materia della tutela contrattuale in caso di revoca degli incarichi dirigenziali in linea con le conclusioni espresse dalla Corte dei conti che, con la delibera n. 6/2009/G del 27 marzo 2009, all'esito dell'indagine sull'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 62 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area I della dirigenza ha auspicato l'abrogazione di tale disposizione e delle analoghe previsioni in materia. In tale ottica, la previsione determina, altresì, la disapplicazione di eventuali disposizioni normative e contrattuali diverse».

Nota:

(3) Cfr. P. Russo, M.I. Bruno, «La disciplina della revoca degli incarichi dirigenziali negli enti locali tra riforma Brunetta e manovra anticrisi» in www.diritto.it/docs/29921.

Ci si interroga sul motivo per il quale il legislatore, in occasione di una manovra di carattere finanziario, abbia ritenuto di dover disattendere i principi di un orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, recepiti con il D.Lgs. n. 150/2009, per privilegiare un mero «auspicio all'abrogazione» della norma di maggiore garanzia, contenuta nel citato decreto legislativo, raccomandato dalla Corte dei conti con la sopra citata delibera.

Considerando la *ratio* sottesa al provvedimento anti-crisi, anche il c. 32 relativo agli incarichi dirigenziali, nell'ambito dell'art. 9 rubricato «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico», appare finalizzato a produrre risparmi sulla finanza pubblica, nonostante nella relazione tecnica al disegno di legge non si faccia menzione alla quantificazione di tali eventuali risparmi, attese le incertezze derivanti dalla assoluta discrezionalità sulla azionabilità della norma in questione da parte delle singole amministrazioni.

Con il presente intervento normativo si assiste ad un effettivo arretramento delle tutele della dirigenza pubblica rispetto all'organo politico di riferimento, in contrasto con i principi di imparzialità e trasparenza nel conferimento, nella revoca e nel mancato rinnovo degli incarichi dirigenziali, enunciati dalla giurisprudenza costituzionale e giurisdizionale, principi altresì sanciti con la forza della legge anche nel decreto n. 150/2009 che, novellando l'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, aveva creato le condizioni per determinare un forte legame tra il conferimento degli incarichi dirigenziali ed il complessivo sistema di valutazione in essere in ogni pubblica amministrazione, stabilendo espressamente ed opportunamente che ogni tipo di incarico dirigenziale potesse essere revocato o non rinnovato solo in casi estremamente gravi di mancato raggiungimento degli obiettivi e/o inosservanza delle direttive dell'organo politico, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, sempre e comunque con osservanza delle risultanze dei sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati vigenti all'interno di ogni p.a.

Gli effetti della nuova disciplina sul conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali negli enti locali

Quanto agli effetti che la norma in commento possa esplicare con riferimento al conferimento e revoca degli incarichi negli enti locali, è bene, anzitutto, premettere che la disposizione in oggetto, inserita in un blocco normativo teso ad apprestare misure in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica per il triennio 2011-2013, costitui-

sce espressione della potestà legislativa concorrente, finalizzata alla «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, c. 3 della Costituzione.

Ma a tale proposito, proprio per la sua compiuta disciplina, si presta ad una duplice considerazione critica, in ordine alla sua immediata applicabilità agli enti locali.

La prima, attese le considerazioni già ampiamente sviluppate trattando degli incarichi dirigenziali in ordine alla specialità dell'art. 110 del Tuel (4), si concreta nella sua stessa formulazione che, per recitare all'ultimo capoverso «Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia», dimostra come essa sia rivolta a disciplinare lo *status* della dirigenza ministeriale e quella a questa equiparata.

La seconda considerazione critica, attiene alla tormentata questione della possibilità che il Parlamento, nell'approvare leggi finanziarie, possa introdurre norme di dettaglio immediatamente applicabili nell'assetto ordinamentale degli enti locali.

A tal proposito, la Corte costituzionale con sentenza n. 417/2005 aveva precisato che «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, c. 3 della Costituzione, e ledono, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 della Costituzione».

Inoltre, con sentenza n. 36/2004 aveva statuito che «la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa».

In sostanza, come ribadito con sentenza n. 390/2004 dalla medesima Corte, si tratterebbe di «una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (come il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

Alla luce della posizione espressa dalla Corte, pertanto, la disciplina dettata dall'art. 9, c. 32 del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010 non può che essere ritenuta

Nota:

(4) Cfr. nota 1.

norma di principio, cui la disciplina di dettaglio degli enti locali dovrà adeguarsi, al fine di conseguire un contenimento della spesa del personale anche, eventualmente, attraverso una specifica disciplina della cessazione degli incarichi dirigenziali, approfittando della de contrattualizzazione della materia di che trattasi operata dalla citata norma.

Viene ripristinato quindi, *sic et simpliciter*, senza alcun vincolo legato al merito, quello che viene considerato, unitamente alla temporaneità degli incarichi, un principio fondamentale della disciplina del lavoro pubblico dirigenziale di sostanziale equivalenza e fungibilità delle funzioni dirigenziali, contenuto nell'art. 19 c. 1, ultimo periodo del D.Lgs. n. 165/2001: «Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 del codice civile». In sostanza nei confronti dei dirigenti non valgono le garanzie del lavoro comune nei casi di mutamento delle mansioni che comportino una dequalificazione professionale del dirigente. Inoltre, viene eliminata ogni garanzia sostanziale e procedurale di maggior favore in caso di raggiungimento dei risultati.

Così in maniera draconiana l'art. 9, c. 32, secondo

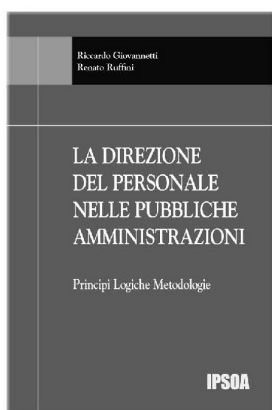
periodo del D.L. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 dispone: «Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli ...». Da ultimo, per comprendere meglio il quadro normativo di «minor favore» nei riguardi della dirigenza pubblica, che il legislatore motiva «dall'eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», si può indicare anche la disposizione di cui al c. 2 del medesimo art. 9 del D.L. n. 78/2010, la quale prevede che, dall'1 gennaio 2011 e fino a fine 2013 è ridotta del 5% la parte dei trattamenti economici eccedente i 90 mila euro lordi e del 10% quella superiore ai 150 mila euro e che i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare, ferma restando la riduzione prevista nel medesimo comma (con effetto immediato e fino al 31 dicembre 2013, per tutti i contratti individuali che si andranno a sottoscrivere in questo arco temporale).

LIBRI

La direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni

Principi Logiche Metodologie

di Riccardo Giovannetti e Renato Ruffini



Il libro affronta in chiave sistematica gli aspetti teorici, logici e metodologici della **progettazione dei sistemi operativi di gestione del personale** nel contesto pubblico. Il volume si compone di due parti logiche. Nella prima si analizza sia l'**evoluzione normativa del pubblico impiego**, sia le **dinamiche interne di gestione**, sia, infine, il **ruolo della dirigenza**. Nella seconda parte si analizzano i **diversi sistemi operativi**, cercando di intrecciare gli **aspetti giuridici** e quelli **aziendali**. In particolare vengono esaminate la gestione per competenze, la comunicazione interna delle politiche del personale, la pianificazione, la selezione, la valutazione, la formazione, la retribuzione, le relazioni sindacali e i sistemi informativi.

Poiché i temi sono analizzati con esemplificazioni da diversi settori, il volume è **di interesse per diverse tipologie di amministrazioni pubbliche** (enti locali, regioni, ministeri, università, camere di commercio, ecc.) e per le diverse professionalità coinvolte.

Ipsoa Ottobre 2007, pagg. 431, € 50,00
Cod. 81325

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- <http://shop.wki.it/ipsoa>