

Milano, 6 ottobre 2016

**Atto del Governo n. 328 - schema di decreto di riordino della dirigenza pubblica –
art.11 della legge 7 agosto 2015 n.124 - rilievi e proposte.**

Come **Associazione Dirigenti Giustizia** sentiamo il dovere di segnalare la profonda preoccupazione che desta nei dirigenti del ruolo della Amministrazione Giudiziaria il sistema della dirigenza pubblica, per come delineato nello schema di decreto in analisi.

Riteniamo che esso conduca alla precarizzazione e comporti condizionamenti politici, in contrasto con i principi costituzionali sulla PA di cui agli art. 97 e 98. I dirigenti nel Ministero della Giustizia governano, per di più, servizi a supporto dell'attività giurisdizionale, alla quale la Costituzione impone di garantire indipendenza e autonomia.

Rilievi critici di carattere generale

Riteniamo positiva l'istituzione del ruolo unico se e in quanto favorisca la mobilità delle professionalità e la realizzazione di un "mercato" della dirigenza pubblica, nel quale per ciascun incarico possano essere scelti i più adatti sotto il profilo dell'esperienza e della competenza tecnico-professionale. Nutriamo, però, molti dubbi e perplessità, circa la oggettività e la ragionevolezza delle scelte che potrebbero essere effettuate in applicazione delle nuove disposizioni.

Nella nuova disciplina è centrale il ruolo centrale delle Commissioni per la dirigenza pubblica. Queste dovrebbero operare in piena autonomia di giudizio e di valutazione, per evitare indebite ingerenze politiche. Tale esigenza riteniamo non possa essere soddisfatta con componenti tutti di nomina governativa e perciò stesso strettamente dipendenti dall'esecutivo con forti rischi di politicizzazione della dirigenza.

La previsione di una durata massima dell'incarico dirigenziale, cui segue l'incertezza di riceverne un altro, pur in presenza di risultati positivi, introduce un elemento di forte precarizzazione della dirigenza e pesanti rischi di condizionamento. Dovrebbe viceversa essere garantita l'indipendenza dei dirigenti, in modo che ne sia sicura la lealtà rispetto a qualunque organo di indirizzo politico.

In modo negativo va valutata anche la cancellazione dell'obbligo di verifica della sussistenza di professionalità interne prima di poter provvedere all'assegnazione di incarichi "esterni" (art. 19 comma 6 e 5 bis del D.Lgs. 165 del 2001). L'assenza di tale obbligo porterebbe ad attribuzioni arbitrarie e clientelari di incarichi dirigenziali.

L'istituzione di procedure comparative con avviso pubblico, quale regola generale ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali può, se correttamente disciplinata, costituire

un'innovazione positiva rispetto al passato. Una maggiore trasparenza in ordine alle scelte operate potrebbe essere assicurata, ad esempio, disponendo che la pubblicazione dell'esito delle procedure di conferimento di incarico dirigenziale includa anche l'indicazione dei nominativi di coloro che vi hanno partecipato.

Irragionevoli appaiono però le disposizioni per le quali il dirigente privo di incarico, senza demerito e pur con favorevole valutazione, non abbia diritto ad un nuovo incarico, ma sia collocato in disponibilità e obbligato, per il conferimento di un nuovo incarico dirigenziale, alla partecipazione ad un certo numero di procedure comparative.

E risulta esageratamente penalizzante la disposizione secondo la quale coloro che, senza demerito, rimangono privi di incarico, debbano percepire il solo trattamento economico fondamentale. A maggior ragione considerato che il trattamento economico accessorio complessivo dovrebbe costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva (considerata per giunta al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi, soggetti al regime dell'onnicomprendività) e la parte di tale trattamento collegata ai risultati almeno il 30 per cento della predetta retribuzione.

Particolari criticità nella Amministrazione Giudiziaria

La dirigenza c.d. integrata degli uffici giudiziari coniuga il governo della giurisdizione che spetta ai magistrati capi dell'ufficio con la gestione delle risorse affidata invece alla responsabilità dei dirigenti amministrativi, in base alle previsioni di cui agli artt. da 1 a 4 del D.Lgs n. 240/06. Tale normativa individua le competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, coerentemente con principi di rilevanza costituzionale, in particolare con quelli di cui agli artt. 104 e 110, in base ai quali "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", mentre "spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla Giustizia".

Ne è risultata una conduzione ripartita degli uffici giudiziari che, nell'ambito del nuovo decreto legislativo sulla dirigenza pubblica, impone di introdurre tratti di specialità. L'autonomia gestionale e organizzativa dei dirigenti amministrativi della Giustizia deve infatti tener conto, da un lato, di stringenti obblighi procedurali che ne limitano l'iniziativa, dall'altro, del potere decisionale del magistrato dirigente dell'ufficio, che ha compiti di organizzazione della attività giurisdizionale.

La titolarità dell'ufficio e il governo dell'esercizio della giurisdizione che spettano al dirigente magistrato sono presidiate da principi di autonomia e indipendenza di rilevanza costituzionale.

La distinzione delle funzioni e delle responsabilità comporta che le scelte del dirigente amministrativo vadano condivise con un altro dirigente, magistrato, sottratto del tutto alla disciplina della dirigenza (in quanto soggetto di diritto pubblico).

I dirigenti dell'Amministrazione Giudiziaria, conducono una "macchina" necessaria all'esercizio della funzione giurisdizionale; per questo sono il frutto di laboriosi percorsi

professionali all'interno dell'organizzazione giudiziaria, scanditi da titoli di studio, concorsi, selezioni, attività di formazione, gavetta sul campo, e tanto altro: sono dei tecnici, formati sotto molteplici aspetti (giuridico, amministrativo, gestionale, organizzativo, informatico). Le loro competenze professionali sono molto peculiari.

Essi sono chiamati a tradurre in misure concrete, in agire, una duplice serie di indirizzi, quelli politico-amministrativi, impartiti dal vertice della Amministrazione, il Ministro della Giustizia, e quelli di chi governa l'attività giurisdizionale, il magistrato Capo dell'Ufficio, che non può e non deve rispondere al potere esecutivo.

Destano preoccupazione, per questo, e vanno modificate le nuove disposizioni per le quali "ogni dirigente iscritto nei ruoli può ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale", mentre "ciascun incarico dirigenziale può essere conferito a dirigenti appartenenti ai ruoli della dirigenza" (comma 3 dell'art. 19 bis D.Lgs. n. 165 del 2001). Tali disposizioni negano ogni rilevanza alle competenze professionali e danno la stura ad una assoluta permeabilità dei tre ruoli unici, incompatibile con le specificità e con le necessità di continuità della Amministrazione Giudiziaria.

Suscita inoltre perplessità che sia Il Dipartimento della Funzione Pubblica, decorsi due anni dal collocamento in disponibilità, a destinare direttamente i dirigenti privi di incarico anche all'Amministrazione Giudiziaria, nel caso in cui vi siano posti disponibili (nuovo art. 23 ter D.Lgs. n. 165 del 2001). Ciò anche a prescindere da verifiche sulla sussistenza della competenza professionale necessaria.

Riteniamo che una delle concause degli scarsi risultati raggiunti con le precedenti riforme, tutte ispirate da un'encomiabile sforzo di efficientamento dell'apparato amministrativo, con sottesi i principi della meritocrazia, della responsabilità e del miglioramento della performance, stia anche nel mancato riconoscimento delle differenze esistenti tra diverse Amministrazioni.

I sistemi di assegnazione degli incarichi, valutazione e incentivazione andrebbero modulati, oltre che in base alle caratteristiche concrete dei diversi settori operativi, anche in relazione al tipo di funzioni, alle concrete condizioni e ai fattori politico-economici e sociali, in cui opera ciascuna Amministrazione.

In particolare: durata degli incarichi e fase transitoria nella Amministrazione Giudiziaria

I Dirigenti della Amministrazione Giudiziaria affiancano, secondo i sopra detti principi di distinzione delle funzioni, i magistrati capo ufficio. Questi ultimi hanno un incarico di durata quadriennale, che può essere rinnovato dal Consiglio Superiore della Magistratura soltanto per altri quattro anni (D.Lgs. n. 160/2007, art. 45).

La rotazione e la temporaneità negli incarichi, che caratterizza la nuova dirigenza della Repubblica (art. 19-quinquies, comma 2, D.Lgs n. 165 del 2001), dovrà tenere conto nella

Amministrazione Giudiziaria delle funzioni del magistrato capo dell'ufficio giudiziario, con il quale il dirigente concorda il programma annuale delle attività, gli obiettivi e i criteri di valutazione della performance. Tenuto conto che dette funzioni sono attribuite al magistrato capo ufficio per un quadriennio, rinnovabile per un ulteriore quadriennio, anche l'incarico del dirigente amministrativo di durata quadriennale dovrebbe poter essere rinnovato, in caso di valutazione positiva, per un analogo periodo.

Sarebbe auspicabile, pertanto, l'inserimento della categoria dei dirigenti dell'Amministrazione della Giustizia nella eccezione di cui all'art. 19-quinquies comma 8, D.Lgs. n. 165 del 2001, che contempla per i direttori di istituti e luoghi della cultura statale la possibilità di un rinnovo quadriennale.

La disciplina transitoria del decreto prevede inoltre che gli incarichi in corso siano salvi sino alla loro naturale scadenza (art. 6 comma 1). Nella Giustizia molti incarichi scadranno nel 2017 e nel 2018. Per scongiurare soluzioni di continuità nella conduzione delle posizioni dirigenziali, la commissione per la dirigenza statale dovrebbe definire la procedura per l'attribuzione dei nuovi incarichi (pubblicazione del posto, concorsualità e scelta dei candidati) entro la predetta scadenza.

Considerato che la procedura descritta dovrebbe essere espletata tra la data di vigenza del regolamento attuativo del decreto e le predette date di scadenza degli incarichi, molti incarichi dirigenziali nella Amministrazione Giudiziaria cesserebbero probabilmente prima del conferimento dei nuovi incarichi.

La situazione di difficoltà in cui versano, in questo particolare momento, gli Uffici Giudiziari, caratterizzati dalla scarsità di personale (si parla ormai di "emergenza Giustizia") e dalla futura immissione di personale da formare (attività lunga e difficoltosa che richiede competenze altamente specializzate), mal sopporterebbe la ulteriore vacanza delle posizioni dirigenziali, soprattutto negli uffici di maggiore dimensione.

Anche per questo è opportuno prevedere per i dirigenti della Giustizia, in caso di valutazione positiva, anche la possibilità di un rinnovo dell'incarico in corso all'entrata in vigore della riforma, quantomeno per un biennio (sulla falsa riga di quanto prevede l'art. 19 quinquies, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001). Questo consentirebbe alla Commissione competente di portare a termine le procedure di scelta del candidato, salvaguardando la continuità di gestione degli uffici giudiziari.

Per finire una segnalazione specifica sugli ex Segretari Comunali transitati nel Ministero della Giustizia

*Gli ex segretari comunali transitati nel Ministero della Giustizia in mobilità volontaria, e dopo sentenze a loro favorevoli inquadrati provvisoriamente come dirigenti (alcune decine nel Ministero della Giustizia), **chiedono che nel testo del decreto n.328 venga inserita la norma necessaria per il loro inquadramento definitivo, prevista nell'articolo 10 della***

relazione tecnica, in calce alla relazione illustrativa del decreto stesso, verificata con esito positivo il 26 agosto 2016 dal Ragioniere Generale dello Stato.

La richiesta è già stata portata alla attenzione delle Commissioni parlamentari e il suo accoglimento eviterebbe ulteriori carenze nell'organico dei dirigenti della Amministrazione Giudiziaria, in un momento di grande emergenza.

Il presidente
Nicola Stellato
