



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Dipartimento della Funzione Pubblica  
Comitato dei garanti**

**Il Presidente del Comitato dei Garanti  
per la dirigenza pubblica ex art. 22 del d. lgs n. 165/2001,  
deposita, a supporto della audizione odierna, il presente testo  
condiviso dai componenti del Comitato stesso.**

\*\*\*\*\*

*Il presente intervento in audizione è circostanziato dalle competenze funzionali assegnate alla cura del Comitato dei garanti della dirigenza pubblica, riferendosi quindi essenzialmente agli artt. 7, 8 e 10 dello schema del DDL 1577 ed ai principi allo stesso sottesi.*

\*\*\*\*\*

Nel contesto dei principi costituzionali che presiedono l'azione della Pubblica Amministrazione e definiscono il ruolo della dirigenza pubblica - che per quanto qui interessa possono sintetizzarsi in termini di **a)** essenziale distinzione tra l'indirizzo politico e la funzione gestoria propria del dirigente pubblico, **b)** piena valorizzazione e compiuta applicazione dei principi di trasparenza nel conferimento di incarichi secondo criteri di esperienza, competenza e professionalità, **c)** corrispondente assegnazione di risorse adeguate agli obiettivi perseguiti, **d)** congrua definizione degli ambiti di responsabilità nelle varie configurazioni (civile, penale, amministrativa, contabile) in funzione del perseguimento dell'indipendenza e dell'imparzialità come fondamento dell'azione dirigenziale - deve evidenziarsi la necessità di adozione di strumenti di garanzia procedimentale nell'esercizio delle attività di verifica sui

risultati raggiunti e nello svolgimento delle azioni disciplinari. Si tratta per entrambe di equilibrato esercizio dei poteri volti alla corretta distribuzione degli incarichi, costituendo un passaggio fondamentale per attuare *«il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa»* (tra le tante, Corte cost. n. 81/2010).

Proprio la ricerca di idonee garanzie procedimentali ha indotto il legislatore, anche sotto la spinta del giudice delle leggi, ad affinare – nel complessivo quadro delle regole della posizione funzionale dei dirigenti (artt. 15-28, d.lg. n. 165/2001) – le tecniche di valutazione e verifica dei risultati dell'azione dirigenziale, ai fini della individuazione della responsabilità dirigenziale nel suo intreccio con la responsabilità disciplinare ex artt. 20 e 21, destinate ad un auspicatamente adeguato riscontro nella fase dell'adozione di quei provvedimenti che potrebbero incidere sulla figura professionale del dirigente.

Il Comitato qui rappresentato è stato istituito, in attuazione appunto delle indicazioni della Corte costituzionale, proprio perché fosse disposta (con la necessaria rapidità ma anche secondo criteri di terzietà ed imparzialità, data la sua composizione) un effettivo riscontro sui profili di responsabilità dei dirigenti, nell'interesse bidirezionale della Amministrazione e del dirigente.

È bene sottolineare, e lo stesso Comitato si è premurato di segnalarlo in più occasioni ai Ministri pro tempore della Funzione Pubblica, che il ruolo del Comitato è stato sostanzialmente ignorato dalle Pubbliche Amministrazioni, non essendo ipotizzabile che, in tanti anni di operatività, per un certo periodo addirittura vincolante, non si siano presentate al Comitato occasioni per l'esercizio delle proprie funzioni. Le indicazioni acquisite sulla mancata utilizzazione - è bene precisare: obbligatoria nei casi previsti dall'art.21 del d.lgs.165/2001 - dell'organismo da parte delle Amministrazioni obbligate, non possono indurre a credere che non si siano verificate situazioni per l'attivazione di procedimenti nei confronti di dirigenti – che peraltro non risulta abbiano mai protestato per la violazione, se tale è stata - potendosi piuttosto ritenere che i provvedimenti di revoca degli incarichi siano stati

elusivamente adottati, avvalendosi anche, con relativa sistematicità, di quelle disposizioni in sé corrette, emanate per consentire processi di riorganizzazione dei servizi con correlata previsione di automatica decadenza dall'incarico dei dirigenti preposti, ovviando così alla necessità/dovere di valutare il loro operato e i risultati da essi raggiunti; con il conseguente dubbio che si siano così mascherate forme abusive di sostanziale spoliazione del ruolo dei dirigenti stessi, compromettendone fortemente la indipendenza. Ne consegue pertanto la necessità di inserire dei correttivi nei procedimenti di riorganizzazione, cosicché, a fronte della ineliminabile titolarità del potere delle Pubbliche Amministrazioni di perseguire gli obiettivi prefissati (anche) attraverso processi di riorganizzazione, non si possa prescindere, nella loro realizzazione, dal rispetto dei valori di professionalità dimostrata dai dirigenti nell'assolvimento dei loro incarichi come criterio fondante non solo dell'efficacia della loro azione, bensì anche e soprattutto della imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Alla negatività del bilancio come sopra delineato – di certo non imputabile al Comitato, che anzi – ripetesi - ha variamente sollecitato l'esercizio della propria funzione – non sembra ragionevole che possa porsi rimedio mediante una semplice compressione (forse, più esattamente, compressione) di questa funzione di garanzia, che il disegno di legge (art. 10, c. 1, lett. b, n. 1) attribuisce alla ipotizzata '*Commissione per la dirigenza statale*', con una formula quasi di mero trascinamento, evidente nell'espressione "*tra l'altro*". Sia ben chiaro che non si intende sostenere la necessità di confermare l'esistenza *tout court* del Comitato (la cui attuale composizione, di imminente scadenza, non può comunque essere rinnovata), quanto si ritiene invece indispensabile valorizzarne, rendendola effettiva, la funzione di garanzia già ad esso attribuita quale fattore di costituzionalità delle disposizioni normative in corso di approvazione sulle procedure di conferimento e revoca (*rectius*: mancata conferma nelle ipotesi di riorganizzazione ministeriale), che risulterebbe invece evidentemente compromessa dal rimescolamento che la norma citata prospetta.

Ad avviso di questo Comitato, detta valorizzazione non può che passare attraverso un rafforzamento della fase consultiva della futura Commissione, o altro organismo *ad hoc*, da rendersi obbligatoria e vincolante anche nelle cennate ipotesi di riorganizzazione delle strutture amministrative, la cui disapplicazione dovrà risultare sanzionata, se non attraverso la previsione esplicita di nullità dei provvedimenti adottati senza il cennato passaggio di garanzia, almeno con la previsione di una forma di responsabilità da definire (disciplinare, amministrativa ed eventualmente erariale nelle ipotesi in cui all'Amministrazione derivi un danno dalla impugnazione del provvedimento) nei confronti del responsabile dell'omissione.

Risulta peraltro evidente nello schema di disegno di legge una significativa tendenza verso la connotazione fiduciaria degli incarichi dirigenziali, essendone promanazione esemplificativa la introduzione del ruolo unico della dirigenza, la abolizione delle fasce (giuridiche ed economiche) della dirigenza, la soppressione del ruolo dei segretari comunali e provinciali, la sostanziale facoltatività del collocamento in disponibilità del dirigente (con effetti di impoverimento anche sul trattamento economico) che connotano lo schema in esame come orientato verso una forte compressione dello statuto della dirigenza pubblica di ruolo, comprimendone ingiustamente anche le professionalità acquisite. Si manifestano pertanto al riguardo perplessità sulla introduzione e tenuta di detti principi e disposizioni a Costituzione vigente, in quanto contrastanti con il principio di "*imparzialità dell'Amministrazione*" (art. 97, comma 1), finendo così per azzerarsi anche quell'essenziale strumento di garanzia procedimentale richiesto dalla Corte costituzionale.

Salvo quindi riportare all'azione politica anche la responsabilità gestoria mediante modifica costituzionale (che qualche autorevole addetto ai lavori ha anche suggerito), deve esprimersi in questa sede la necessità che la fiduciarietà delle nomine sia rigorosamente ancorata all'accertamento delle competenze tecniche necessarie allo svolgimento dell'incarico, rivelandosi ingiustificata ogni diversa interpretazione



(sempre a Costituzione vigente). Potrà anche valutarsi se detto accertamento possa essere affidato alla stessa istituenda Commissione per la dirigenza statale (solo) ove la composizione della stessa sia prevista come espressione dei ruoli della dirigenza pubblica sulla base di criteri elettivi, secondo una ragionevole scelta in parte già presente nell'attuale art. 22.

Connotandosi in effetti i pubblici impiegati per essere “*al servizio esclusivo della Nazione*” (art. 98, 1 comma) e non della attività di Governo *pro tempore*, appare opportuno infine evidenziare la necessità di instaurare una effettiva, definitiva distanza tra l'indirizzo politico e le designazioni/nomine agli incarichi pubblici, legandone il carattere fiduciario alle competenze professionali, ancorando le procedure di nomina a precise e circostanziate forme di garanzia, sia endoprocedimentali, sia attivabili nel momento dell'anomalia del rapporto, di cui l'attuale Comitato è portatore.

IL PRESIDENTE DEL COMITATO DEI GARANTI

Vittorio Zambrano  
