



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Calabria	Legge n° 3 del 25/01/2019	BUR n°17 del 25/01/2019
ID:12965	Esito: Non impugnativa	(Scadenza 26/03/2019)

Disposizioni in materia di partecipazine dei dirigenti regionali ai lavori delle commissioni consiliari - modifiche alla legge regionale 3 febbraio 2012, n. 3.

Con la legge in esame, la Regione Calabria inserisce, alla legge regionale n. 3/2012 recante "Misure in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione regionale ed attuazione nell'ordinamento regionale delle disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150", l'articolo 7-bis rubricato "partecipazione dei dirigenti ai lavori degli organismi legislativi del Consiglio regionale" al fine di regolamentare il rapporto dialettico tra le Commissioni regionali e i dipartimenti regionali.

Tuttavia, la legge regionale è censurabile per le seguenti motivazioni:

- L'art. 1 della legge in esame ha inserito nella legge regionale 3 febbraio 2012, n. 3 (Misure in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione regionale ed attuazione nell'ordinamento regionale delle disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), l'articolo 7 bis (Partecipazione dei dirigenti ai lavori degli organismi legislativi del Consiglio regionale), secondo cui:
"1. I dirigenti regionali, quando convocati, hanno l'obbligo di partecipare ai lavori delle commissioni consiliari, al fine di offrire supporto agli organismi consiliari nella trattazione dei

provvedimenti, esprimendo, anche contestualmente allo svolgimento dei lavori, eventuali pareri tecnici recanti le indicazioni idonee a superare le eventuali criticità in essi ravvisate, al fine di consentire alle commissioni di determinarsi nel merito.

2. L'effettiva e puntuale partecipazione ai lavori delle commissioni consiliari del dirigente regionale, regolarmente convocato con tre giorni di anticipo, è oggetto di specifica valutazione dell'organismo regionale indipendente di valutazione di cui all'articolo 11.

3. A tal fine, le segreterie delle commissioni comunicano la partecipazione dei dirigenti convocati all'organismo regionale indipendente di valutazione di cui all'articolo 11. La mancata partecipazione, in assenza di giustificazione, anche a una sola seduta di commissione, comporta l'inserimento della segnalazione nel fascicolo personale."

In via preliminare, va osservato che la Corte costituzionale ha, in più occasioni, affermato che: "Il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti, introdotto dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29

(Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), è stato poi «accentuato» dal legislatore, «proprio per porre i dirigenti (generalmente) "in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione"» (sentenza n. 104 del 2007). Tale rafforzamento si è realizzato, dapprima, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, poi, con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165

(Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Con riferimento alla dipendenza amministrativa, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che una «netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie» (sentenza n. 161 del 2008) costituisce una condizione «necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007).

Al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come «natural[e] corollari[o]», la separazione «tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo" - che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'"amministrazione" - che, nell'attuazione dell'indirizzo

politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento» (sentenza n. 453 del 1990). La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione" (C. Cost., 3 maggio 2013, n. 81).

Nel caso di specie, va rilevato che la legge regionale prevede:

a) l'obbligo di partecipazione dei dirigenti regionali ai lavori delle commissioni consiliari;

b) la possibilità che sia richiesta l'espressione di pareri tecnici anche contestualmente allo svolgimento dei lavori;

c) la valutazione, da parte dell'organismo regionale indipendente di valutazione, della costante ed effettiva partecipazione ai lavori consiliari da parte dei dirigenti;

d) l'inserimento nel fascicolo personale del dirigente della segnalazione, in assenza di giustificazione, circa la mancata partecipazione anche a una sola seduta consiliare.

Orbene, l'obbligo per i dirigenti regionali di partecipare, ove convocati, alle riunioni delle commissioni consiliari, l'obbligo da parte dell'OIV regionale di tenere conto della "costante ed effettiva partecipazione ai lavori consiliari da parte dei dirigenti" e l'obbligo di far constare nel fascicolo personale del dirigente la mancata partecipazione (anche ad una sola seduta), laddove l'assenza non risulti giustificata, sembra delineare un assetto organizzativo difficilmente compatibile con il sopra menzionato principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Ne deriva che, la disposizione in parola contrasta con i principi di imparzialità (che impone di sottrarre la dirigenza all'influenza degli organi politici) e con quello di buon andamento (che assicura la continuità dell'azione amministrativa) sanciti dall'art. 97, secondo comma, nonché con la previsione dell'articolo 98, primo comma, della Costituzione, secondo cui "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

Per quanto sopra esposto, si ritiene, pertanto, di promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge regionale in esame dinanzi alla Corte Costituzionale.

In relazione alla legge regionale in oggetto, preso atto di quanto comunicato dalla Regione Calabria con nota prot. n. 8082 di data odierna, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 7 - bis della legge regionale 3 febbraio 2012, n. 3, introdotto dall'articolo 1 della legge in esame, prevede:

- a) l'obbligo di partecipazione dei dirigenti regionali ai lavori delle commissioni consiliari;
- b) la possibilità che sia richiesta l'espressione di pareri tecnici anche contestualmente allo svolgimento dei lavori;
- c) la valutazione, da parte dell'organismo regionale indipendente di valutazione, della costante ed effettiva partecipazione ai lavori consiliari da parte dei dirigenti;
- d) l'inserimento nel fascicolo personale del dirigente della segnalazione, in assenza di giustificazione, circa la mancata partecipazione anche a una sola seduta consiliare.

Nella Relazione illustrativa alla legge regionale in parola, si legge che: "nel corso di questi primi due anni di legislatura è emersa l'esigenza di intensificare il rapporto dialettico tra le Commissioni consiliari e i dipartimenti regionali. Infatti, non di rado i dipartimenti regionali invitati a partecipare alle sedute prendono raramente parte alle sedute consiliari. A tale fine, la norma serve a regolamentare, in maniera equilibrata, questa situazione, in fatti si stabilisce che il dirigente deve essere convocato con tre giorni di anticipo, si stabilisce anche che il dirigente può partecipare o non partecipare, se non partecipa deve darne giustificazione. Se non partecipa senza dare alcuna giustificazione, questa sua non partecipazione deve essere valutata".

Orbene, se è condivisibile l'obiettivo di assicurare un proficuo rapporto dialettico tra le Commissioni consiliari e i dipartimenti regionale, per contro, la disciplina dettata dal legislatore sembra essere sproporzionata e, comunque, per quanto qui rileva con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

L'articolo 9 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 prevede che: "La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7, è collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali

dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

1-bis. La misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della performance, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

3. Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale”.

E' noto che, in base all'articolo 74, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 150 del 2009, l'articolo 9 reca “norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono i principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza”.

Nel caso di specie, il legislatore regionale stabilisce che l'OIV regionale deve tenere conto della “effettiva e puntuale partecipazione ai lavori consiliari del dirigente regionale” e che, nel fascicolo personale dello stesso, deve essere fatta constatare la sua ingiustificata mancata partecipazione (anche ad una sola seduta).

Si tratta di circostanze non previste dal citato articolo 9 e non riferibili né all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, né agli obiettivi individuali, né infine alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura amministrativa di appartenenza.

In questo senso, l'articolo 1 della legge regionale in oggetto sembra porsi in conflitto l'articolo 9 del decreto legislativo n. 150 del 2009 e con l'articolo 97 della Costituzione.

A ciò aggiungasi che, come già evidenziato, proprio in considerazione del fatto che il legislatore regionale ha inteso imporre, tramite una previsione di legge, un rapporto dialettico tra l'Assemblea legislativa regionale e la struttura amministrativa regionale, già instaurato in via di fatto e la cui concreta attuazione è espressione del “leale collaborazione”, prevedendo l'applicazione di “sanzioni” nei confronti del personale dirigenziale, la disciplina regionale appare difficilmente

compatibile con il principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Tanto più che:

- a) non appare in alcun modo esplicitati l'organo che procederebbe a qualificare l'assenza del dirigente come "giustificata" o "ingiustificata", né i parametri che sarebbero a tale fine presi in considerazione;
- b) l'inserimento nel fascicolo personale del dirigente della mancata partecipazione alla seduta della Commissione sembra, di fatto e comunque in mancanza di una specifica disciplina al riguardo, costituire una conseguenza automatica.

Da ultimo, con specifico riguardo alla circostanza che il Governo non ha provveduto ad impugnare un'analogha previsione contenuta nella legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016 (articolo 12), ci si rimette alle valutazioni di codesto Dipartimento.