

***LE QUESTIONI CRITICHE DEL DECRETO LEGISLATIVO n.75 DEL 2017: IL
PRECARIATO, LE PROGRESSIONI “VERTICALI”, LA DIRIGENZA.***

a cura di Stefania Cantisani*

*** Cultore di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pisa - Dipartimento di Diritto Pubblico.**

A. Il precariato

Il tema è trattato dall'art.20 del decreto n.75/2017 *“Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni”*, che detta una particolare disciplina finalizzata a superare il problema dell'eccesso di lavoratori assunti con contratti di lavoro flessibili il cui numero negli anni ha assunto dimensioni rilevanti e la cui risoluzione costituisce un punto qualificante dell'impegno preso dal Governo con i sindacati con l'Accordo del 30 novembre 2016.

L'articolo attua direttamente quanto disposto dall'art.17 lettera a) della Legge delega n.125/2015 che richiede la *“previsione nelle procedure concorsuali pubbliche di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, comunque, la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno”* e si pone in stretto collegamento anche con il principio di cui alla lettera o) dello stesso articolo 17 secondo il quale il legislatore è delegato a disciplinare le forme di lavoro flessibile *“con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato”*.

Lo strumento per il superamento del precariato è affidato a due canali, l'assunzione diretta e le procedure concorsuali riservate.

Si tratta di canali di accesso utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni nel triennio 2018-2020 *“in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni”*, e previa indicazione della relativa copertura finanziaria, per assumere a tempo indeterminato con chiamata diretta il personale che sia stato assunto con contratti a tempo determinato anche in amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione (art.20, comma 1) ovvero che risulti in possesso dei requisiti richiesti dalle lettere a) e b) dell'art.20, comma 2 nel caso di indizione di concorsi riservati¹.

¹ L'art.20 comma 1 lett. a),b), e c) richiede per l'assunzione diretta del personale non dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo determinato i seguenti requisiti:

- essere in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con un contratto a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione;
- essere stato assunto a tempo determinato per le stesse attività **con procedure concorsuali** anche da altre amministrazioni;
- aver maturato al 31 dicembre 2017 alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

Ai sensi dell'art.20, comma 2 lett. a) e b), le procedure concorsuali che le amministrazioni possono bandire nel triennio 2018-2020, ferma restando la garanzia di adeguato accesso dall'esterno, in misura non superiore al **cinquanta per cento** dei posti disponibili, sono riservate al personale non dirigenziale con contratto di lavoro flessibile che sia in

Ebbene, senza volere approfondire più di tanto le disposizioni contenute nel citato articolo 20 (v. sul punto la recentissima **Circolare interpretativa del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n.3/2017 del 23 novembre 2017** “Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell’esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato”)² **pare lecito dubitare dell’effettiva capacità di risolvere la questione in maniera radicale considerato che si tratta della quarta procedura di stabilizzazione del personale precario intervenuta negli ultimi dieci anni.**³

servizio presso l’amministrazione che bandisce il concorso successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 e che abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l’amministrazione che bandisce il concorso.

² La Circolare è consultabile al link

http://www.funziopubblica.gov.it/sites/funziopubblica.gov.it/files/Circolare_n_3_2017_superamento_precariato_0.pdf

³ La normativa nazionale di riferimento in materia è la seguente:

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940;
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97;
- D.L. 1 luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12;
- D.L. 101/2013 convertito dalla legge 125/2013.

Si ricorda, inoltre, che l’articolo 1, comma 401, della Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) ha modificato l’articolo 35 del d.lgs.165/2001 (Tupi) inserendovi il comma 3 bis che consente un accesso “privilegiato” al personale precario titolare di contratti a tempo determinato o di contratti di lavoro flessibile.

La citata disposizione stabilisce, infatti, che:

“3-bis. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:

a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell’amministrazione che emana il bando;

b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l’esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile nell’amministrazione che emana il bando.

Le procedure di stabilizzazione più recenti contenute nel Decreto Legge n.101/2013 convertito in Legge n.125/2013 hanno introdotto un regime di reclutamento speciale transitorio valevole sino al 31 dicembre 2016.

Per consentire la ricollocazione del personale in esubero delle province, l’art.1, comma 426 della Legge n.190/2014 (legge di stabilità 2015) ha poi prorogato al **31 dicembre 2018** il termine entro il quale le amministrazioni possono (secondo quanto previsto dall’articolo 4, commi 6, 8 e 9, del D.L. 101/2013) bandire procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato con riserva di posti a favore di titolari di contratti a tempo determinato; prorogare contratti di lavoro a tempo determinato dei soggetti che abbiano maturato almeno 3 anni di servizio alle loro dipendenze; procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili (iscritti in apposito elenco regionale secondo criteri di “priorità”).

Nel documento della Ragioneria Generale dello Stato “Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2007-2015”http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/SICO/Conto-annu/2015/COMMENTO_DATI_2007-2015.pdf contenente i dati aggiornati al 24 novembre 2016 si legge che “*Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando un numero complessivo di stabilizzazioni, registrato a partire dal 2007, di oltre 76.300 unità. Negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto della sanità e delle autonomie locali, tenuto conto che tali comparti sono i principali fruitori del personale con contratto di lavoro flessibile.*”

La stessa Commissione speciale del Consiglio di Stato (v. il più volte citato parere n.916/2017), nel ritenere che la finalità di prevenire il precariato contenuta nella legge delega possa integrare quelle straordinarie esigenze di interesse pubblico che sole giustificano, in relazione al buon andamento dell'amministrazione, la deroga al principio del concorso pubblico, ha posto come condizione che il personale da stabilizzare sia stato all'epoca assunto, anche se a tempo determinato, tramite procedure selettive, e ha altresì segnalato la necessità che il Dipartimento per la semplificazione e la pubblica amministrazione attivi, sul punto, una specifica attività di monitoraggio e vigilanza *“al fine di evitare che la norma finalizzata all'eliminazione del precariato si trasformi in una surrettizia – e inammissibile – sanatoria generale, dovendosi qui ribadire,OMISSIS....., che nessuna sanzione risulta espressamente apprestata in caso di uso anomalo dello strumento della stabilizzazione.”*

La Commissione ha ripetuto ancora che, indipendentemente dalle soluzioni che spettano al Governo per superare il fenomeno del precariato, occorre *“un attento e costante monitoraggio da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione sulla corretta elaborazione dei piani del fabbisogno delle amministrazioni e sull'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile per evitare de futuro il riformarsi di fenomeni più o meno estesi di precariato, che pone gravi problemi sia sul piano giuridico (quanto meno con riferimento agli artt, 2, 3, comma 2, 35, 36 e 97 Cost.) che sul piano sociale, dovendo evitarsi il ricorso ciclico a misure straordinarie di stabilizzazione (del tutto simili a condoni più o meno mascherati, che minano la credibilità stessa dell'ordinamento).”*

Quanto al fatto che ai sensi del comma 9 dell'art.20 del Decreto Lgs.75/2017, il personale scolastico (docente e non) sia stato escluso dalle procedure di stabilizzazione previste dallo stesso articolo, il Consiglio di Stato ha rilevato che, nonostante il piano straordinario di stabilizzazione del personale docente di cui alla Legge n. 107 del 2015 (c.d. Legge sulla Buona Scuola), *“non paiono del tutto scongiurati i dubbi di compatibilità con il diritto europeo, dopo la sentenza Mascolo, della situazione inerente al personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario N.d.r) della scuola al quale, come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 187 del 2016, si applica solo la misura ordinaria del risarcimento del danno prevista dall'art. 1, comma 132, della l. n. 107 del 2015”*.⁴

⁴ La questione esaminata dalla Corte Costituzionale con la **sentenza 187 del 2016** riguardava la legittimità costituzionale della normativa (art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) che consentiva, all'epoca, la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), mediante il conferimento di incarichi annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo.

La normativa in esame era stata sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale nella parte in cui, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, autorizzava una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi.

In realtà, come si è giustamente sostenuto,⁵ il protrarsi dei rigidi limiti finanziari alla spesa del personale e alle assunzioni in particolare, limita enormemente gli ambiti di manovra delle pubbliche amministrazioni e dunque **appare facile profetizzare che, a regime, la lista dei lavoratori precari non sarà esaurita.**

B. Le progressioni “verticali”

Nel clima di ristrettezze finanziarie cui le pubbliche amministrazioni devono confrontarsi, è degno di rilievo il fatto che nel corso dell’iter parlamentare sia stata inserita nel Decreto in questione una

Nell’accogliere la questione di costituzionalità, la Corte ha ritenuto la disposizione impugnata in contrasto con l’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) che, per prevenire gli abusi derivanti dall’utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, prevede che gli Stati membri introducano una o più misure volte a stabilire:

1. a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;
2. b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;
3. c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.

Per pervenire alla decisione finale, la Corte si è avvalsa dell’interpretazione della clausola citata fornita dalla Corte di giustizia U.E. alla quale la stessa Corte aveva proposto questione di pregiudizialità.

Quest’ultima con la sentenza sez. III, 26 novembre 2014, “**Mascolo**” et alii, nelle cause riunite C 22/13, da C 61/13 a C 63/13 e C 418/13 ha chiarito la portata dell’interposto parametro comunitario. Per il giudice europeo, le esigenze di continuità didattica che inducono ad assunzioni temporanee nel comparto scolastico possono giustificare la durata determinata e la reiterazione dei contratti; tuttavia, nella specie, il rinnovo ha un carattere permanente e durevole, anziché provvisorio, e l’assenza di criteri oggettivi e trasparenti non consente di verificare se esso risponda ad un’esigenza reale, sia idoneo a conseguire l’obiettivo perseguito e necessario a tal fine, non essendo prevista alcuna misura diretta a prevenire e sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo (ad esempio, procedure di assunzione certe nel tempo e risarcimento del danno).

In merito alle misure risarcitorie nel caso di riscontrati abusi in materia, la Corte U.E. afferma che «[...] quando, come nel caso di specie, il diritto dell’Unione non prevede sanzioni specifiche nell’ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo **proporzionato**, ma anche **sufficientemente energico e dissuasivo** per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell’accordo quadro [...]»

La Corte Costituzionale non si è però limitata a recepire l’orientamento della Corte U.E. relativamente all’interpretazione della clausola dell’accordo quadro in discussione, ma ha ritenuto di dover integrare il dictum del giudice comunitario per verificare se la normativa sopravvenuta (Legge n.107 del 2015) era in grado di svolgere quella funzione risarcitoria che consente, in presenza di garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori, “di cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell’unione” come richiesto dal giudice europeo.

Ebbene la Corte, a conclusione della disamina svolta sulla nuova normativa di cui alla Legge n.107 del 2015, ha ritenuto che i vari interventi messi in opera dal legislatore (introduzione del termine effettivo di durata dei contratti a tempo determinato di complessivi **36 mesi**, anche non continuativi, il cui rispetto è garantito dal risarcimento del danno, stabilizzazione dei docenti precari mediante un piano straordinario di assunzioni destinato alla «copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell’organico di diritto») rispondono ai requisiti richiesti dalla Corte U.E. per cancellare la violazione del diritto europeo riscontrata in materia di contratti a tempo determinato nel settore scolastico.

Questa conclusione del resto, secondo la Corte, è in linea con la conclusione cui è pervenuta la Commissione U.E. che, dopo la procedura d’infrazione aperta nei confronti dell’Italia per violazione della normativa dell’Unione europea, a seguito delle argomentazioni della difesa italiana riferite alla normativa sopravvenuta, ha poi archiviato la procedura senza sanzioni.

Nel merito delle misure introdotte dalla citata Legge n.107/2015, la Corte ha reputato che il piano straordinario di assunzioni che consente alla massa dei docenti precari di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento (comma 109 dell’art. 1 della legge n. 107 del 2015) ovvero mediante concorsi riservati sia una scelta “*più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe lasciato il sistema scolastico nell’attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che – va sottolineato – richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un’attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l’accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l’imparzialità ma anche l’efficienza dell’amministrazione (art. 97 Cost.).*”

norma transitoria (art.22, comma 15) che, al fine di valorizzare le professionalità interne, consente alle amministrazioni nel triennio 2018-2020 di attivare “**nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali**” procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo. Il numero di posti destinato a tali progressioni non potrà superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani di fabbisogno come nuove assunzioni per la relativa area o categoria, fermo restando il possesso di titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. L’utilizzo di tali procedure determinerà poi la corrispondente riduzione della percentuale di riserva dei posti destinati al personale interno per la progressione tra le aree di cui all’art.52 del Decreto Legislativo n.165 del 2001.

Quest’ultimo articolo, al comma 1bis, inserito dall’art.62 del Decreto n.150/2009, prevede, infatti, che le progressioni fra le aree avvengono “*tramite **concorso pubblico**, ferma restando la possibilità per l’amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno, una riserva di posti **comunque non superiore al 50 per cento** di quelli messi a concorso*”.

Il legislatore con la disposizione transitoria dell’art.22, comma 15, che ha preso corpo nel corso dell’iter parlamentare, di fatto, reintroduce il meccanismo delle c.d. progressioni verticali tra le aree a suo tempo abolite dal Decreto Brunetta n.150 del 2009 e rende quindi possibile alle amministrazioni “saltare” la procedura del concorso pubblico per promuovere i dipendenti che abbiano partecipato a procedure selettive interne superando “*prove volte ad accertare la capacità*”

La Corte ha inoltre rilevato che per il personale ATA, invece, “*non è previsto alcun piano straordinario di assunzione e pertanto nei suoi confronti deve trovare applicazione **la misura ordinaria del risarcimento del danno***” richiamando, in proposito, il comma 132 dell’art.1 della Legge n.107 del 2015 che istituisce, nello stato di previsione del MIUR, un fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi, misura, questa, ritenuta, anche per quest’aspetto, in linea con la normativa comunitaria.

La sentenza termina, quindi, con l’affermazione “*che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell’U.E., ma anche che il conseguente illecito è stato “cancellato” con la previsione di adeguati ristori al personale interessato*”.

Tra i molti commenti suscitati dalla sentenza n. 187 del 2016, v. **R. CALVANO**, “*Cattivi consigli*” sulla “buona scuola”? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di Giustizia sul caso Mascolo” in *Rivista AIC 2016, num. 4* http://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/27945_2016_187.pdf; **A.ANZON DEMMING**, “La Corte costituzionale è ferma sui “controlimiti”, ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l’onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri” in *Rivista AIC 2017, num.2*

http://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/28411_2016_187.pdf **M.D'APONTE** “Ancora sulla “stabilizzazione (anzi forse) dei precari nel pubblico impiego: la Corte costituzionale “salva” la riforma della c.d. buona scuola” in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, num. 1-2, pag. 175 e ss.; **NOCILLA D.**, *Diritto europeo e diritto costituzionale dello Stato membro in un’insoddisfacente sentenza della Corte costituzionale in tema di precariato scolastico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, num. 5, pag. 1895 e ss.; sulla sentenza Mascolo v. **V.DE MICHELE** e **S.GALLEANO S.**, *La sentenza “Mascolo” della Corte costituzionale sui precari della scuola*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/27788_2016_187.pdf

⁵ Cfr. L.OLIVERI, “Stabilizzato chi ha lavorato tre anni negli ultimi otto” in *ITALIAOGGI* del 20.05.2017.

dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti.” Poiché si tratta di una deroga alla regola principe del concorso pubblico, è auspicabile che le amministrazioni, all’atto dell’adozione del piano dei fabbisogni, si avvalgano dello strumento delle progressioni interne oculatamente, previa selezione delle professionalità oggetto di tali procedure: ciò in considerazione del fatto che i procedimenti di questo genere **in passato**, oltre ad aver dato luogo a rilievi di ordine contabile, hanno coinvolto, per buona parte dei casi, la generalità del personale in maniera indiscriminata e senza che sussistesse una reale necessità in organico.

C. La dirigenza

Sull’argomento, occorre ricordare che le modifiche apportate dal Decreto Lgs. n.75 del 2017 al TUpi si innestano in un tessuto normativo che lascia irrisolta, per le note vicende collegate alla sentenza della Corte Costituzionale n.251 del 2016 (di cui si è ampiamente discusso al paragrafo 3), la questione della dirigenza pubblica.

In questo senso si comprendono le raccomandazioni che la Commissione Affari Costituzionali del Senato nel parere del 3 maggio 2017 (resoconto n.481) ha rivolto al Governo affinché fosse valutato l’inserimento, in sede di emanazione del testo definitivo del decreto, di una normativa che risolvesse i problemi collegati a questioni specifiche (personale delle Agenzie fiscali con funzioni dirigenziali) o ad alcune categorie particolari di dirigenti.⁶

⁶ La Commissione ha raccomandato, tra l’altro, di:

a) *valutare l’opportunità di prevedere l’inquadramento, nel ruolo unico dei dirigenti statali, anche per quei soggetti che hanno prestato servizio come segretari comunali, ai sensi dell’articolo 1, comma 49, della legge n. 311 del 2004, e che prestano o hanno prestato servizio quali dirigenti di pubbliche amministrazioni e di specificare che, per tali soggetti, restano fermi l’iscrizione ai ruoli delle amministrazioni di appartenenza, il trattamento giuridico in corso alla data di collocamento in aspettativa, distacco o analogo provvedimento e, ove spettante, il relativo trattamento economico;*

b) *valutare la possibilità di dare soluzione alla questione del personale delle Agenzie Fiscali con funzioni dirigenziali, originata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015 e foriera di problemi anche organizzativi e di contenzioso, contemperando, con un’equa normativa, il rispetto dell’articolo 97 della Costituzione e le aspettative maturate dal suddetto personale;*

c) *valutare, più in generale, la possibilità di **disciplinare la stabilizzazione della dirigenza** mediante una regolamentazione organica formulata in analogia con quella per l’eliminazione del precariato non dirigenziale, ma attenta alle oggettive differenze di stato giuridico e di responsabilità e specializzazione professionale richieste.*

Per il punto di cui alla lettera a) la preoccupazione manifestata dalla Commissione si riferisce alla situazione dei segretari comunali o provinciali i quali, ai sensi dell’art.101 del T.U.E.L. (Decreto Lgs. n.267/2000) se, non confermati, revocati o comunque privi di incarico, sono collocati in disponibilità per un periodo di due anni; durante questo periodo, essi possono essere destinati all’espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche che lo richiedano con oneri a carico dell’ente presso cui prestano servizio. Nell’ambito dei processi di mobilità presso altre pubbliche amministrazioni, la legge finanziaria per l’anno 2005 (art.1 comma 49 della Legge del 30 dicembre 2004 n. 311) ha stabilito, a determinate condizioni, l’inquadramento dei segretari comunali e provinciali che avessero svolto almeno tre anni di servizio effettivo di ruolo, nei ruoli unici delle amministrazioni in cui prestavano servizio alla data di entrata in vigore legge, ovvero di altre amministrazioni in cui si riscontravano carenze di organico.

Il punto di cui alla lettera b) si riferisce all’annosa vicenda che ha coinvolto c.a. 700 funzionari delle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio che, ai sensi della normativa poi dichiarata costituzionalmente illegittima (art. 8, comma 24, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di

Non vi è dubbio, comunque, che il mancato intervento sulla dirigenza, di là dalle critiche, più che giustificate, su alcuni aspetti presenti nel testo del decreto definitivo licenziato dal Parlamento, rappresenta, allo stato attuale, se non risolta, una lacuna difficilmente colmabile e tale da incidere negativamente sul complessivo disegno riformatore della Legge Madia.

efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”, convertito nella Legge 26 aprile 2012, n. 44) hanno ricoperto **per anni** posizioni dirigenziali con incarichi dirigenziali affidati provvisoriamente a tempo determinato nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali.

La Corte Costituzionale con **la sentenza n.37 del 2015** citata ha stabilito l'illegittimità costituzionale della disposizione dell'art.8, comma 24 del D.L. n.16/2012 per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto, consentendo alle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio di coprire provvisoriamente posizioni dirigenziali, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, attraverso l'affidamento di incarichi dirigenziali a tempo determinato a funzionari privi della relativa qualifica, protrae *“un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori in maniera indefinita nel tempo in conseguenza delle reiterate proroghe del termine previsto per l'espletamento del concorso per dirigenti”* con conseguente violazione della regola del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

In seguito alla pronuncia della Corte, si è dunque posto il problema di definire la situazione di questo personale che è stato “declassato” al ruolo impiegatizio e per il quale sono state adottate sinora solo “soluzioni tampone” con caratteristiche di provvisorietà.

E' opportuno rammentare a riguardo che è in discussione al Senato il D.D.L di iniziativa parlamentare (Atto Senato n. 2837), primo firmatario sen. Mauro Maria Marino e altri, avente a oggetto “Disposizioni concernenti la riorganizzazione delle agenzie fiscali”. Il DDL che, secondo quanto si legge nella relazione di presentazione del provvedimento, è finalizzato all'adozione di misure volte a *“fornire maggiore autonomia alle agenzie fiscali in materia finanziaria, organizzativa e di personale ed allo stesso tempo rafforzare la supervisione del Ministero dell'economia e delle finanze”* in linea con le raccomandazioni contenute nei rapporti commissionati all'OCSE ed al Fondo monetario internazionale (FMI) sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana, pubblicati a luglio 2016, prevede anche disposizioni sul reclutamento del personale, parzialmente derogatorie rispetto a quelle del Tupo, che dovrebbero “sanare” la situazione degli ex “dirigenti” delle Agenzie fiscali.

L'argomento della riorganizzazione delle Agenzie fiscali, tra l'altro, sembrava essere oggetto, di un emendamento ad hoc che il Governo avrebbe dovuto presentare per l'inserimento nel Decreto Legge in materia fiscale (D.L. n.148 del 2017) che accompagna la legge di bilancio 2018, in corso di conversione in parlamento, ma dagli organi di stampa si è appreso che l'emendamento è stato ritirato e che l'argomento sarà forse oggetto di altro emendamento da discutere unitamente alla manovra 2018.

Per quanto concerne la possibilità di stabilizzare la dirigenza con una norma analoga a quella introdotta per l'eliminazione del precariato non dirigenziale, si rileva che recentemente la Corte Costituzionale con **sentenza n.234 del 10 novembre 2017** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma approvata dalla Regione Umbria che estendeva le procedure concorsuali di stabilizzazione, riservate dall'art. 1, comma 2, del d.P.C.M. 6 marzo 2015 al «personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario», ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR).

Nel caso di specie i giudici costituzionali non sono entrati nel merito dell'interpretazione della norma impugnata che la Regione riteneva “esplicitazione” della norma statale (art.4, comma 10 del D.L. 101/2013) alla quale il D.P.C.M. del 2015 dava attuazione, e si sono limitati ad affrontare la questione sotto il profilo della competenza.

Per consolidata giurisprudenza, a seguito del processo di privatizzazione del pubblico impiego che interessa anche il personale delle Regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni, è *“«rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia “ordinamento civile”, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013).”*

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato la disposizione costituzionalmente illegittima perché *“la materia regolata dalla Regione con norma primaria invade la competenza esclusiva del legislatore statale, cui è attribuita dalla Costituzione la materia dell'ordinamento civile.”*

A latere della questione di costituzionalità che attiene al riparto di competenze Stato-Regioni, l'eventuale estensione della normativa in tema di stabilizzazione del personale non dirigente, già di per sé criticabile, ai dirigenti involge

delicati problemi di legittimità e ciò avuto riguardo al differente status che caratterizza questa categoria di personale rispetto al rimanente personale delle pubbliche amministrazioni.