

## Il nuovo statuto della funzione pubblica nella legge delega n. 124 del 2015: la dirigenza\*

*Gianfranco D'Alessio*

*Nell'articolo vengono esaminate e commentate le nuove norme in materia di dirigenza pubblica contenute nella legge delega n. 124 del 2015. L'analisi prende le mosse dalla creazione dei tre ruoli unici destinati a ricomprendere tutti i dirigenti delle amministrazioni nazionali, regionali e locali, che risponde alla finalità di creare un "mercato" della dirigenza. Ci si sofferma, poi, sui sistemi di accesso alla dirigenza (concorso e corso-concorso unici), evidenziando i problemi posti dalle regole sulla collocazione dei soggetti selezionati; vengono, altresì, ricordate le previsioni sulla formazione dei dirigenti in servizio e sulla riforma della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). Una particolare attenzione è dedicata alla disciplina degli incarichi dirigenziali: interpellati aperti a tutti gli appartenenti ai ruoli; definizione dello spazio per gli incarichi a soggetti esterni ai ruoli; durata, conferma e revoca degli incarichi, messa a disposizione e successiva decadenza dal ruolo per i dirigenti privi di incarico. Vengono, inoltre, individuate le funzioni delle nuove Commissioni per la dirigenza, sottolineando la necessità di dotarle di adeguate strutture e professionalità. Infine, si dà conto delle innovazioni normative riguardanti la valutazione e la responsabilità dei dirigenti (con la distinzione fra responsabilità "manageriale" e disciplinare), nonché il loro trattamento economico.*

### 1. Premessa

Verranno qui passate in rassegna le norme di delega in materia di dirigenza pubblica contenute nell'art. 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124, sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. "legge Madia"), tentando di fornirne una prima valutazione, anche in vista della definizione dei

---

\* Una diversa versione di questo scritto è pubblicata nel volume che raccoglie gli atti del Corso monografico della Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA) dell'Università di Bologna, *La riforma della pubblica amministrazione: cosa è stato fatto, cosa resta da fare*, Bologna, Bononia University Press, 2016.

decreti legislativi attuativi: si tratta di una serie di ampie e corpose previsioni, che prospettano un sostanziale ripensamento del quadro legislativo, delineando una nuova configurazione della compagine dirigenziale, pur senza travolgere alcuni elementi qualificanti dell'ordinamento attuale.

Nell'esposizione si farà riferimento essenzialmente alle questioni concernenti nel loro insieme le dirigenze pubbliche, lasciando da parte le disposizioni – pur rilevanti – relative a particolari settori e categorie di dirigenti (dirigenza medica del Servizio sanitario nazionale, segretari comunali e provinciali).

Prima di entrare nel merito dei diversi profili relativi alla dirigenza affrontati nella legge delega si può rilevare come la logica complessiva che presiede alla riforma sia una tendenziale omogeneizzazione delle regole e, soprattutto, l'introduzione di una disciplina largamente uniforme per le varie dirigenze, alle quali si dà un assetto unitario: il modello che si propone è fondamentalmente quello fin qui valido per la dirigenza statale, che viene esteso alle altre dirigenze, anche se esso viene in più parti significativamente (e, forse, inevitabilmente, dovendosi applicare in differenti tipi di amministrazioni) modificato.

## ***2. L'unificazione dei ruoli dirigenziali***

Il primo elemento da evidenziare, per il suo carattere fortemente innovativo e per la sua particolare incidenza sugli altri principali istituti che caratterizzano la regolazione della dirigenza, è costituito dalla confluenza, prevista dall'art. 11, comma 1, lettera *b*), dei dirigenti – oggi distribuiti nei ruoli delle singole amministrazioni di appartenenza – in tre grandi ruoli unici, destinati a raccogliere, rispettivamente: a) i dirigenti di tutte le amministrazioni statali, degli enti pubblici nazionali, delle Università, degli enti di ricerca e delle Agenzie governative (fatta eccezione per il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165<sup>1</sup>); b) i dirigenti delle Regioni, degli enti pubblici e

---

(1) Nel disegno di legge governativo (A.S. 1577) si prevedeva l'eventuale inclusione nel ruolo unico anche degli appartenenti alle "carriere speciali" dello Stato. Nel corso dell'*iter* parlamentare del provvedimento, prima tale ipotesi è venuta meno per la carriera diplomatica, poi, nel testo definitivo, è stata stabilita l'esclusione per tutto il personale sottoposto ad una regolazione pubblicistica. Pertanto, del ruolo unico farà parte solo la dirigenza "contrattualizzata": il che appare comprensibile, posto che sarebbe stata assai problematica una gestione unitaria di personale retto da diversi regimi giuridici.

delle Agenzie regionali, i dirigenti amministrativi, professionali e tecnici del Sistema sanitario nazionale (ad esclusione della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria), i dirigenti delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; c) i dirigenti degli Enti locali (compresi gli attuali segretari comunali e provinciali)<sup>2</sup>.

Si tratta, in termini generali, di una linea di riforma suscettibile di effetti positivi in ordine a una serie di aspetti problematici della disciplina della dirigenza, in quanto potrà agevolare le possibilità di spostamento in amministrazioni diverse e, quindi, una utilizzazione più flessibile e razionale della risorsa dirigenziale: il sistema è, infatti, caratterizzato dalla «piena mobilità» non solo all'interno di ciascun ruolo, ma anche fra i diversi ruoli (art. 11, lettera a))<sup>3</sup>.

L'unificazione dei ruoli, oltre ad essere destinata a produrre miglioramenti sul piano della economicità e della semplificazione nella gestione dei ruoli, è soprattutto finalizzata alla creazione, in prospettiva, di un vero «mercato» della dirigenza<sup>4</sup>, il che può risultare proficuo sia dal lato

---

(2) Va segnalato che, accanto ai tre principali ruoli unici, il nuovo sistema della dirigenza pubblica sarà composto anche dal ruolo dei dirigenti scolastici (per i quali si fa salva la disciplina speciale in materia di reclutamento e di inquadramento), dai ruoli unificati dei dirigenti delle Autorità indipendenti («nel rispetto della loro piena autonomia»), dai dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale (per i quali non è chiaro se sia o meno prevista la costituzione di un ruolo unitario).

(3) Questa indicazione legislativa, in conseguenza della quale «la formale distinzione in tre «elenchi» appare priva di valenza sostanziale», è fortemente avversata da C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014, pp. 952-953, il quale sostiene che «la piena mobilità prevista dalla riforma, più che arricchire le amministrazioni interessate da incarichi a dirigenti provenienti da altri livelli di governo, finisce per impoverire quelle che perdono le specifiche competenze dei dirigenti che si sono formati nei loro ruoli, senza, peraltro, arrecare alle altre significative e comparabili utilità, quantomeno fino a quando non verranno omologate e uniformate le procedure di reclutamento».

(4) Della creazione di un «mercato» della dirigenza pubblica, che risponde all'idea di «mettere in competizione i dirigenti del settore pubblico, se non con quelli del settore privato, quantomeno fra loro, ricreando, all'interno della cittadella amministrativa, condizioni analoghe a quelle vigenti sul mercato», parla S. BATTINI, *Le norme sul personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2015, p. 646; precisando, però, che la legge n. 124 del 2015 «regola questo mercato, nella consapevolezza che si tratta di un mercato «pubblico», il quale richiede garanzie speciali, non necessarie quando è l'imprenditore privato a selezionare il proprio *management*». A sua volta, B. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2015, p. 624, afferma che l'istituzione dei ruoli unici è finalizzata a «favorire l'osmosi fra le amministrazioni» dei dirigenti. Una posizione critica sui possibili esiti della realizzazione del «mercato unico» della dirigenza prodotto dall'unificazione dei ruoli è assunta da L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della*

della domanda che da quello dell'offerta: le amministrazioni potranno scegliere i soggetti ai quali affidare la titolarità dei propri uffici in una platea molto più ampia e diversificata in termini di esperienze e competenze, e i dirigenti potranno garantirsi un'adeguata "occupazione" ed anche una significativa crescita professionale – sfuggendo alle "frizioni" che possono condizionare i loro rapporti con il vertice di un'unica amministrazione – grazie alla possibilità di (ri)collocarsi in differenti strutture pubbliche.

Qualche perplessità può, per la verità, derivare dalla considerazione che l'inquadramento dei dirigenti nei macro-ruoli, accompagnato al nuovo meccanismo di attribuzione degli incarichi (del quale si dirà), potrebbe finire per rendere inevitabilmente "precario" il rapporto dei dirigenti con le singole amministrazioni, impedendo o, comunque, ostacolando la costituzione al loro interno di un quadro dirigente stabile, non legato alle mutevoli vicende dei vertici politici: come è stato rilevato, può esserci il rischio che questa situazione, oltre ad incidere sull'equilibrio delle relazioni fra organi di governo e responsabili della gestione amministrativa, vada ad inficiare il "senso di appartenenza" dei dirigenti alle amministrazioni presso le quali essi operano<sup>5</sup>.

Probabilmente, inoltre, la costituzione dei ruoli unici potrà presentare delle difficoltà applicative: ciò specie per quanto riguarda i ruoli regionali e locali<sup>6</sup>, posto che il testo in esame si limita ad affidarne la

---

*dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in *Riv. giur. lav.*, 3, 2015, p. 529, per il quale «esso servirà soprattutto a spostare verso le amministrazioni più appetibili – e probabilmente già tra le più funzionanti – i migliori dirigenti in servizio lasciando quelli meno capaci o motivati presso le amministrazioni che più invece avrebbero bisogno di una urgente iniezione delle migliori managerialità».

(5) Secondo L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., pp. 520 e 522, la nuova legge pare destinata a produrre uno sganciamento del senso di appartenenza della dirigenza alla singola amministrazione, dando luogo ad un indebolimento del «legame organizzativo tra dirigenza e singola amministrazione» (p. 522).

(6) Segnalare le difficoltà che potrebbero insorgere riguardo alla costituzione e al funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle Regioni e degli Enti locali non significa condividere la tesi di C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 956, per il quale «l'istituzione, con legge dello Stato, dei ruoli unici dei dirigenti regionali (e probabilmente anche degli Enti locali) confligge con il principio costituzionale per cui l'organizzazione delle amministrazioni dei diversi livelli di governo resta affidata alla loro autonomia». Sul tema v. A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014, p. 267 ss.

gestione alle istituende Commissioni per la dirigenza, delle quali, peraltro, dovranno essere definiti in sede di decretazione attuativa (anche se, forse, sarebbe stato opportuno anticipare qualche dato già nella legge delega) caratteristiche, inquadramento istituzionale e assetto organizzativo.

Questi elementi problematici, comunque, non mettono in discussione la sostanziale positività della scelta di fondo relativa alla introduzione di ruoli unificati.

### 3. *Una banca dati delle competenze*

L'art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (al quale è affidata la gestione tecnica dei ruoli), di una «banca dati» – alimentata dalle amministrazioni interessate – nella quale dovranno essere inseriti il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli unici.

Soprattutto in vista dell'introduzione di procedure «aperte» per il conferimento degli incarichi, la banca dati dovrà essere concepita come una «banca delle competenze», costruita attraverso un processo strutturato di valutazione delle capacità e delle potenzialità dei dirigenti. Occorrerà, pertanto, procedere ad una ricognizione sistematica delle attitudini e delle esperienze dei dirigenti in servizio, in grado di mettere in evidenza gli elementi relativi alla specializzazione in un determinato campo (o sapere disciplinare) e quelli concernenti le competenze manageriali possedute.

A tal fine, le amministrazioni dovrebbero elaborare – e trasmettere alla banca dati – un repertorio delle competenze delle quali dispongono e di quelle eventualmente necessarie, aggiornato periodicamente, attraverso la raccolta sistematica di dati e informazioni riguardanti le esperienze maturate e le capacità dimostrate da ciascun dirigente. Il *database* così costruito rappresenterebbe la base di valutazione fondamentale per individuare: a) a livello organizzativo generale, l'adeguatezza delle competenze complessivamente detenute e l'identificazione delle competenze chiave da rafforzare e sulle quali investire; b) a livello individuale, i punti di forza e debolezza del singolo dirigente e la definizione di specifici piani di sviluppo professionale.

La costituzione di una banca dati «complessa» dei profili dei dirigenti

e l'individuazione dei requisiti richiesti per la copertura dei diversi incarichi, nell'ambito del sistema dei ruoli unici, appaiono come aspetti prodromici e necessari ai fini di un processo di assegnazione delle funzioni efficace e ispirato a principi meritocratici e di trasparenza.

#### 4. *I sistemi di accesso e la formazione della dirigenza*

Riguardo all'accesso alla dirigenza il principale elemento di novità è costituito dall'adozione di un unico modello, valido per tutti i tipi di amministrazioni pubbliche: conformemente alla logica unitaria che presiede all'intero testo normativo si estende alle diverse realtà amministrative, e principalmente alle Regioni e agli Enti locali, il sistema articolato su due canali – corso-concorso e concorso – già da tempo adottato per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali (e solo sporadicamente presente a livello regionale).

Fra il meccanismo del corso-concorso e quello del concorso il testo di riforma sembra mostrare un condivisibile favore per il primo, perché mentre con il corso-concorso – da tenersi con cadenza annuale per ciascuno dei tre ruoli – si dovrebbe coprire «un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo», il concorso interverrebbe per «un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso» (art. 11, comma 1, lettera c))<sup>7</sup>.

Per entrambe le procedure si rende necessario precisare cosa si vuole intendere quando nella legge si parla di «requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale», dato che i modelli di reclutamento adottati dai singoli Paesi sono assai diversi fra loro<sup>8</sup>.

---

(7) Sull'opportunità di «rendere effettiva la priorità del corso-concorso rispetto al concorso, assicurando il carattere residuale di quest'ultimo per i soli posti non ricoperti prioritariamente con quello», v. A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento e incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014, p. 4. L'Autore, pertanto, ritiene che la procedura concorsuale «sia succedanea rispetto allo svolgimento del corso-concorso» e che, conseguentemente, dovrebbe disporsi «una sorta di vincolo procedurale avente ad oggetto il previo svolgimento dell'uno rispetto all'altro» (p. 6).

(8) Come ricordato anche da A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento e incarichi dirigenziali*, cit., p. 3, e L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 529.

Comunque, al di là del richiamo alle esperienze straniere (ma tenendo conto di quanto può utilmente ricavarsi dalle più significative fra di esse), nell'intervenire a livello attuativo sulla materia si dovrebbe affrontare – specie per il canale del corso-concorso, rivolto principalmente a soggetti senza una pregressa esperienza di lavoro nelle amministrazioni – una questione sostanziale, che fin qui nelle attività di selezione dei nuovi dirigenti pubblici non è stata risolta in modo soddisfacente: il problema reale sta nell'individuare soggetti che abbiano una solida preparazione, ma soprattutto siano in possesso di requisiti attitudinali adeguati all'esercizio delle funzioni manageriali proprie della dirigenza. La verifica di tali requisiti all'interno del nostro sistema è attualmente ostacolata da un insieme di fattori (a cominciare da orientamenti giurisprudenziali) che contestano la supposta discrezionalità degli strumenti di accertamento impiegati. L'intervento di riforma delineato dalla legge n. 124 del 2015 dovrebbe consentire di superare tali vincoli e rendere la valutazione dell'attitudine allo svolgimento di compiti dirigenziali una componente prioritaria del sistema di reclutamento: il processo di selezione dovrebbe, quindi, essere improntato alla verifica del possesso di competenze e qualità manageriali e di *leadership*.

Passando ad analizzare specifici aspetti della nuova disciplina del reclutamento dei dirigenti, anche tenendo in considerazione scelte normative assunte nel recente passato, si rileva che nel testo normativo per la partecipazione alle selezioni è richiesto «il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale»: ci si può domandare se al di là di tale requisito culturale minimo, comune ai due sistemi di accesso, in sede di attuazione della delega non si renda opportuno operare – allo scopo di favorire, nello spirito dell'art. 97 Cost., la “scelta dei migliori” per l'inserimento nelle posizioni più qualificate della funzione pubblica – una diversificazione, confermando quanto stabilito dall'art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, che per l'ammissione al corso-concorso richiede, oltre alla laurea magistrale (o titolo equivalente), anche il possesso di un titolo di rango più elevato (dottorato di ricerca, diploma di specializzazione o master di secondo livello).

Il principale elemento di criticità, comunque, riguarda l'idea che in esi-

to al corso-concorso si diventi funzionari<sup>9</sup>, con obblighi di formazione, per i primi tre anni<sup>10</sup> (con possibile riduzione di tale periodo in relazione ad esperienze lavorative nel settore pubblico o all'estero), mentre il passaggio alla dirigenza si realizza al termine del triennio ad opera delle Commissioni per la dirigenza, «sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale»: tale soluzione non appare convincente per più motivi.

In primo luogo, essa comporta l'immissione nella dirigenza ad un'età piuttosto elevata: infatti, se rimanessero i requisiti di partecipazione attuali – quelli, appena ricordati, del d.P.R. n. 70 del 2013 – andrebbero sommati i tempi dei percorsi di laurea (di primo e secondo livello o a ciclo unico quinquennale) e dei corsi post-laurea, dello svolgimento delle selezioni per l'ammissione al corso-concorso, del relativo corso, della fase selettiva successiva, oltre ai tre anni di servizio come funzionario prima che il vincitore del corso-concorso entri a far parte della dirigenza. Ciò appare in evidente contrasto con le manifestate intenzioni di ringiovanimento dei quadri della pubblica amministrazione<sup>11</sup>.

Paradossalmente, questo percorso può risultare più lungo, e quindi penalizzante in termini temporali, rispetto a quello dell'altro canale di reclutamento, che passa attraverso il concorso, preceduto da un quinquennio di anzianità come funzionario, con un rovesciamento logico delle finalità che presiedono ai due sistemi di accesso. Va aggiunto che chiunque abbia una diretta e consistente conoscenza della realtà del-

---

(9) Bisognerebbe, tra l'altro, chiarire come debba essere identificata questa figura del «funzionario», in relazione all'attuale ordinamento del personale pubblico. A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 294, ricorda che tale definizione «non trova alcun riscontro nell'attuale sistema di inquadramento di fonte collettiva»; secondo L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 529, si tratta di «una qualifica che, sebbene non prevista dagli attuali sistemi di inquadramento, allude evidentemente a ruoli non dirigenziali, che comunque andrebbero meglio definiti, per non alimentare una sorta di «albi di quasi dirigenti frustrati». Inoltre, è difficile capire in quali strutture dovrebbero essere collocati i funzionari destinati a divenire successivamente dirigenti non di un'amministrazione, ma di un ruolo unico.

(10) Il disegno di legge del Governo prevedeva un periodo di quattro anni, poi ridotti a tre nel testo finale della legge.

(11) Come scrive L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 529, si tratta di «una sorta di *tenure track* per la neodirigenza, che non pare proprio il massimo per attrarre giovani di talento (e, perciò, giustamente ambiziosi) nel mondo delle pubbliche amministrazioni».



le amministrazioni non può non riconoscere che, in generale, i dirigenti giovani e “senza esperienza” fin qui usciti dai corsi-concorsi non solo non hanno dato cattiva prova, ma possono essere considerati in molti casi fra i migliori a disposizione delle strutture pubbliche: il che costituisce senz'altro un incoraggiamento all'investimento su un ricambio generazionale nelle amministrazioni, che non dovrebbe essere contraddetto da scelte legislative come quella che rinvia di un triennio la possibilità per coloro che escono dal corso-concorso di mettersi alla prova come dirigenti. Il rischio del possibile affidamento di incarichi rilevanti a dirigenti “inesperti” (questa sembra essere la preoccupazione alla base della proposta di passare attraverso il “funzionariato”) dovrebbe essere escluso da una corretta utilizzazione delle modalità e dei criteri di conferimento degli incarichi<sup>12</sup>.

Inoltre, non sembra del tutto persuasivo il meccanismo di immissione nella dirigenza dopo il triennio iniziale. Il progetto governativo stabiliva, genericamente, che il passaggio dovesse avvenire attraverso il superamento di un esame, senza precisare a chi spettasse svolgerlo: quindi, è positivo che il compito di decidere chi merita di entrare nei ruoli dirigenziali dopo l'“apprendistato” come funzionario sia affidato a soggetti indipendenti come le future Commissioni. È, invece, discutibile che esse debbano fondare la loro decisione sulla valutazione effettuata da parte dell'amministrazione presso la quale l'aspirante dirigente ha operato nel triennio iniziale: infatti, i responsabili di tale amministrazione possono valutare solo se egli ha positivamente svolto la sua attività di funzionario, ma non la sua attitudine a ricoprire un ruolo di direzione, in quanto non è stato ancora messo alla prova nello svolgimento di funzioni dirigenziali<sup>13</sup>.

---

(12) A parere di C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 949, la finalità della riforma dell'accesso alla dirigenza, in effetti, «appare rintracciabile nell'esigenza di far precedere l'immissione nei ruoli da un'adeguata esperienza». L'Autore fa, peraltro, notare (a p. 957) che, quanto al corso-concorso, l'assunzione dei vincitori come funzionari si rivela incoerente con la tradizionale configurazione di quella procedura come preordinata all'assunzione dei dirigenti, a meno che il corso-concorso non venga configurato, nei decreti delegati, come finalizzato all'assunzione di funzionari (salva la successiva ed eventuale acquisizione della qualifica dirigenziale, in esito ad una nuova e ulteriore selezione): il che, però, avrebbe richiesto una precisazione in tal senso nella delega.

(13) Per un'analogha considerazione v. A. VISCOMI, *Appunto breve su alcuni aspetti del d.d.l.*

Forse si sarebbero potute trovare strade alternative: ad esempio, far precedere all'inserimento nel ruolo e alla conseguente assegnazione del primo incarico un consistente periodo di applicazione pratica, costruito non come un mero tirocinio, ma come una attività di affiancamento a un dirigente "anziano" (una sorta di "uditorato")<sup>14</sup>, completando la formazione *on the job* del futuro dirigente attraverso periodi obbligatori da spendere presso organizzazioni europee o internazionali, e poi inserirlo direttamente nei ranghi della dirigenza, con una successiva conferma in ruolo al termine del primo incarico, previa valutazione delle attività svolte.

Venendo, ora, alla selezione tramite concorso, il modello del «concorso unico» – che è coerente con il sistema imperniato su ruoli unici – va valutato positivamente: può avere effetti benefici in termini di miglioramento sia dell'efficienza che della correttezza delle procedure selettive. Ci si deve, però, interrogare sulla praticabilità e sulle forme di svolgimento di un unico concorso nazionale per la dirigenza regionale e per quella locale: forse qui si renderebbe opportuna un'articolazione territoriale delle procedure concorsuali<sup>15</sup>.

Ma ciò che non persuade del tutto è specialmente la costruzione della fase pre-conferma, per i vincitori del concorso, come un'assunzione a tempo determinato, con successiva assunzione a tempo indetermi-

---

C-3098 Governo (Audizione del 3 giugno 20115 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati), il quale ricorda che «l'attività (e direi anche la sensibilità) propria del funzionario è del tutto diversa da quella richiesta al dirigente (e si può essere ottimi funzionari ma pessimi dirigenti)». Sembra, inoltre, condivisibile la tesi di A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 295, secondo il quale se il soggetto in questione «ha svolto diligentemente i compiti assegnatigli come funzionario, ma non ha superato l'esame, non potrà essere licenziato in ragione della bocciatura all'esame, avendo un diritto a continuare a svolgere le mansioni di funzionario in attesa di un futuro concorso»: ciò in quanto «il mancato superamento dell'esame per poter comportare la cessazione del rapporto dovrebbe essere considerato una causa legale di estinzione del contratto».

(14) Nello stesso senso v. C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 963.

(15) Della stessa opinione appare A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 294. Si segnala che è stato autorevolmente sollevato il problema della compatibilità costituzionale della previsione dell'obbligo di attingere ai vincitori dei concorsi (e corsi-concorsi) unici a livello nazionale per la copertura del fabbisogno dirigenziale da parte delle Regioni e dei Comuni, in quanto ne deriverebbe una drastica riduzione del potere di autorganizzazione degli enti territoriali: v. G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, in *federalismi.it*, 20, 2015, p. 3.

nato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un «organismo indipendente» (che forse potrebbe essere individuato, anche qui, nelle Commissioni, analogamente a quanto previsto per i vincitori del corso-concorso): come è stato felicemente rilevato, posto che i soggetti in questione già esercitano funzioni dirigenziali, la loro incapacità a coprire tali funzioni dovrebbe emergere nel corso dello svolgimento dell'attività e in sede di valutazione della stessa, a prescindere dall'esito di un esame, mentre nel caso in cui non si rilevi una grave incapacità si dovrebbe avere una transizione «automatica» al rapporto stabile, per idoneità accertata «sul campo»<sup>16</sup>. Tra l'altro, appare anomala una figura di assunzione a tempo determinato come dirigente che, se la prova di conferma ha esito negativo, comporta la risoluzione del rapporto di lavoro<sup>17</sup>, salvo un (solo) «eventuale» inquadramento nella qualifica di funzionario: va ricordato che i vincitori del concorso per dirigente sono/erano già tutti, necessariamente, funzionari (della stessa o di altre amministrazioni).

Infine, per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza, ma anche la formazione del personale dirigenziale, va evidenziata la scelta – contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera *d*), e derivante da un emendamento all'originario testo governativo approvato dal Parlamento – di dar luogo ad una ridefinizione della missione e della struttura, «con eventuale trasformazione della natura giuridica, con il coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali di riconosciuto prestigio», della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA): essa, da soggetto preposto alle attività selettive e alla erogazione di servizi formativi sembrerebbe destinata a divenire soprattutto un soggetto con compiti di programmazione, accreditamento, monitoraggio e verifica di attività che potrebbero essere affidate in misura consistente ad altre agenzie formative, in quanto si prevede la possibilità di avvalersi, per le attività di reclutamento e di formazione, «delle migliori istituzioni di formazione, selezionate con procedure trasparenti».

---

(16) Il riferimento è a quanto scritto da A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 295.

(17) Secondo A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento e incarichi dirigenziali*, cit., p. 7, «il mancato superamento dell'esame di conferma si configura più come condizione ostativa alla successiva assunzione che come causa di risoluzione di un contratto a termine».

Si tratta di un'opzione della quale andranno valutati con attenzione i delicati e complessi profili applicativi, specie in ordine ai rapporti della Scuola riformata con le amministrazioni e le "migliori" e "prestigiose" istituzioni formative. In particolare, si dovrà prestare attenzione ai modi attraverso i quali potrà essere garantita, nel nuovo modello, l'unitarietà del corso-concorso di accesso alla dirigenza. Ma, soprattutto, si dovrà stabilire chi, e in quali modi, sarà chiamato ad occuparsi delle procedure di reclutamento della dirigenza, anche in considerazione dei diversi tipi di amministrazioni alle quali fanno riferimento i tre ruoli unici: il disegno di legge del Governo affidava alla SNA i bandi di concorso e la gestione dei corsi-concorsi e dei concorsi; tale indicazione è, però, venuta meno nella versione finale del provvedimento.

Nell'art. 11, comma 1, alla successiva lettera *e*), vi è anche un riferimento di ordine generale (che richiederà di essere specificato nell'attuazione della delega) alla «formazione permanente» dei dirigenti: si stabiliscono obblighi formativi annuali e si prevede il coinvolgimento nelle attività di formazione dei futuri dirigenti degli stessi dirigenti di ruolo, che a tal fine dovranno «prestare gratuitamente la loro opera intellettuale».

### *5. Le Commissioni per la dirigenza*

L'istituzione di tre Commissioni per la dirigenza (una per ciascuno dei ruoli unici), alle quali vengono demandate rilevanti funzioni soprattutto – ma non soltanto – in ordine al conferimento e alla gestione degli incarichi dirigenziali, appare una scelta molto importante, che può rappresentare un'efficace risposta ad una serie di criticità che hanno fin qui connotato, e/o potrebbero connotare in futuro, il rapporto fra esercizio dell'autorità politica e svolgimento della funzione amministrativa: è, quindi, auspicabile che tale indicazione della legge delega venga consolidata e adeguatamente circostanziata nei decreti legislativi e che ad essa sia, poi, data una tempestiva e coerente attuazione<sup>18</sup>.

---

(18) S. CASSESE, *Una burocrazia del merito*, in *Corriere della sera*, 14 agosto 2015, considera l'istituzione delle Commissioni una delle "chiavi di volta" del disegno di riforma, rilevando che ad esse è attribuito «un compito enorme, diretto sia a migliorare la dirigenza amministrativa selezionando i capaci e meritevoli, sia a far rispettare dalla politica i principi cardine dell'accesso aperto, della concorrenza e del merito, oltre che della definizione preventiva dei requisiti dei dirigenti», ed auspicando, quindi, scelte lungimiranti nell'individuazione dei componenti.

La relazione fra politica e amministrazione ormai da tempo è caratterizzata, nell'assetto legislativo, dall'affermazione di una netta distinzione dei rispettivi ruoli, sulla scorta del principio di imparzialità, quale interpretato da una cospicua giurisprudenza costituzionale: il criterio della distinzione attiene principalmente al momento dello svolgimento delle attività degli apparati pubblici, ma dovrebbe incidere anche su quello della scelta dei soggetti da proporre agli uffici dirigenziali.

In realtà, però, la vicenda normativa e giurisprudenziale degli ultimi venti anni a tale riguardo è stata estremamente travagliata e contraddittoria, per la difficoltà di conciliare l'esigenza di tutelare la posizione dei dirigenti (e, con essa, la cura imparziale dell'interesse pubblico) contro le prevaricazioni politiche e quella, non meno rilevante, di garantire una effettiva e coerente attuazione amministrativa degli indirizzi politici.

La soluzione individuata dalla nuova legge appare in grado – se essa sarà “presa sul serio” da chi dovrà occuparsi di tradurla in concrete decisioni organizzative – di definire un assetto che consente di tenere conto in modo equilibrato delle due esigenze appena richiamate: infatti, fa salvo il potere dell'organo di governo in ordine alla individuazione dei soggetti da proporre agli uffici dirigenziali (in particolare, a quelli di maggiore rilievo), ma incardina tale potere su solide basi di ordine tecnico-professionale, evitando che la scelta cada su soggetti privi di adeguati requisiti in termini di esperienza e competenza.

Del resto, l'inserimento di organismi dotati degli attributi dell'indipendenza e della *expertise* nel meccanismo di nomina dei dirigenti, lungi dal costituire una originalità, riprende modelli da lungo tempo presenti in alcuni dei principali ordinamenti amministrativi, nell'ambito dei quali soggetti di questo tipo svolgono un ruolo fondamentale per il reclutamento e la gestione del personale: si possono ricordare, per limitarsi agli esempi più rilevanti, la *Civil Service Commission*, istituita nel Regno Unito nel 1855, che ha il compito «*to provide assurance that civil servants are selected on merit on the basis of a fair and open competition*», e quella creata negli Stati Uniti nel 1883, che ebbe come suo primo presidente Theodore Roosevelt, e segnò il passaggio dal tradizionale meccanismo dello *spoils system* a quello del *merit system* (nel 1978 la *Civil Service Commission* statunitense è stata sostituita da tre distinte

Agenzie, tra le quali rileva, per la materia in esame, soprattutto l'*Office of Personnel Management*)<sup>19</sup>.

Le funzioni delle tre Commissioni in ordine alle procedure di attribuzione degli incarichi dirigenziali sono specificate nell'art. 11, comma 1, lettera g): a) definizione dei criteri generali di conferimento; b) preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, per gli incarichi relativi ad uffici di vertice o di livello dirigenziale generale; c) valutazione successiva di congruenza con i requisiti ed i criteri stabiliti delle scelte effettuate dalle amministrazioni, per gli altri incarichi; d) parere obbligatorio, ma non vincolante – da rendere entro un termine certo, decorso il quale il parere si intende acquisito – sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione<sup>20</sup>.

Le caratteristiche e il peso dell'intervento della Commissione nella procedura di attribuzione degli incarichi sono stati, già nella fase di approvazione della legge, oggetto delle osservazioni di un'attenta dottrina, la quale ha rilevato che il giudizio di "congruità" per gli incarichi non generali non potrà essere tanto penetrante da sostituirsi in pratica alla scelta del decisore: esso, quindi, dovrebbe individuare solo scelte che appaiano manifestamente erranee e arbitrarie, producendo come effetto l'obbligo per l'amministrazione di ripetere la scelta, dato che non è pensabile che sia la Commissione a decidere che l'incarico va dato a un certo aspirante invece che a un altro; inoltre, è stato opportunamente sottolineato che l'intervento della Commissione, essendo successivo al conferimento, avrebbe la natura di "condizione risolutiva" e non di "condizione sospensiva" per l'efficacia degli incarichi<sup>21</sup>.

---

(19) Su questi organismi v. da ultimo F. ZACCARELLI, *Istituti di ispirazione anglosassone nella nuova riforma della pubblica amministrazione: le Commissioni per la dirigenza*, in *Amministrazione in cammino*, 2 novembre 2015, su [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

(20) Il testo del disegno di legge A.S. 1577, a differenza di quello poi approvato dal Parlamento, affermava il carattere vincolante di tale parere. Ciò aveva dato luogo ad una valutazione dottrinale fortemente critica (v. A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., pp. 298-299), perché un giudizio negativo della Commissione sulla decadenza avrebbe potuto condizionare o addirittura vincolare la stessa scelta organizzativa, cosa evidentemente non concepibile: di qui l'esigenza, fatta propria dal legislatore, di rendere il parere necessario, ma non vincolante, con la possibilità per l'amministrazione di discostarsene motivatamente.

(21) A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., pp. 295-296.

A questi compiti, almeno per la Commissione della dirigenza statale si aggiungono, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *b*), n. 1, quelli concernenti la verifica, oltre che del rispetto dei criteri di attribuzione degli incarichi, del «concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi», nonché le funzioni, già spettanti al Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 165 del 2001, attinenti alle procedure di responsabilità dirigenziale. Quanto alle Commissioni per la dirigenza regionale e locale, la norma della stessa lettera *b*), ai nn. 2 e 3, si limita a stabilire che ad esse è attribuita la gestione degli istituendi ruoli unici: si demanda, pertanto, ai decreti attuativi la precisazione dell'oggetto e dei caratteri di tale attività gestionale (distinta dalla gestione tecnica della banca dati della dirigenza, affidata al Dipartimento della funzione pubblica).

Infine, va ricordato il ruolo assegnato alle Commissioni per l'immissione in ruolo, al termine del triennio di attività svolto come funzionari, dei nuovi dirigenti reclutati tramite corso-concorso, del quale si è detto in precedenza (nonché quello che potrebbero essere chiamate a svolgere anche riguardo all'esame di conferma dei nuovi dirigenti reclutati tramite concorso, se venisse con esse identificato l'«organismo indipendente» del quale parla l'art. 11, comma 1, lettera *c*), n. 2).

Il quadro delle funzioni attribuite alle Commissioni appare assai articolato e impegnativo, in quanto va largamente al di là di meri compiti consultivi, investendo momenti decisivi dei processi decisionali concernenti l'utilizzazione della risorsa dirigenziale da parte delle amministrazioni. Anche sul piano quantitativo si tratta di un ambito di attività piuttosto gravoso, da svolgere continuativamente: basti pensare al fatto che le Commissioni dovranno intervenire – *ex ante* o *ex post* – in tutte le procedure di conferimento degli incarichi nell'insieme delle amministrazioni pubbliche, in un contesto nel quale l'apertura degli «interpelli» a tutti gli appartenenti ai ruoli unici, senza distinzione di fasce, produrrà evidentemente una moltiplicazione delle candidature. Ne deriva una serie di questioni in ordine alla natura e all'assetto strutturale degli organismi in discorso.

Stante la varietà e la dimensione dei compiti da espletare non si può pensare ad organi «leggeri», chiamati ad attivarsi saltuariamente e privi di una consistente struttura tecnica di supporto. Alle Commissioni, quindi, andrebbe garantita un'adeguata dotazione di risorse umane e

strumentali, tale da permettere alle stesse di operare con efficienza ed evitare che le numerose e complesse funzioni previste nella legge delega rimangano una sterile enunciazione, priva di effetti concreti<sup>22</sup>.

Naturalmente, sarà importante definire modalità di selezione dei componenti delle Commissioni che ne garantiscano i requisiti di competenza e indipendenza stabiliti dal testo normativo. Per la Commissione della dirigenza statale, collocata presso il Dipartimento della funzione pubblica, si potrebbe prevedere un intervento parlamentare nella procedura di nomina, analogamente a quanto stabilito per alcune delle Autorità indipendenti di recente istituzione (ad es. ANAC). Più complessa è la questione per le Commissioni della dirigenza regionale e di quella locale, in quanto qui si tratta, in via preliminare, di individuare la loro collocazione istituzionale e, di conseguenza, fissare adeguate sedi e modalità di nomina dei membri, che in ogni caso dovrebbero vedere il coinvolgimento dei soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali: forse si potrebbe pensare all'indicazione dei membri attraverso intese in sede di Conferenza unificata o nelle distinte Conferenze (Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali). Va segnalato il fatto che proprio queste Commissioni, ed in particolare quella per gli Enti locali, avranno un carico di lavoro, oltre che particolarmente delicato (dovendosi occupare di scelte adottate da un grande numero di amministrazioni diverse e di diverso orientamento), assai oneroso: si pensi agli interventi da effettuare in ordine a tutte le nomine dei dirigenti dei Comuni.

Tornando alle funzioni delle Commissioni, si può avanzare – naturalmente, a condizione che ad esse, come detto, sia conferito un solido assetto strutturale e siano assegnate sufficienti risorse – l'ipotesi di un loro possibile ampliamento, anche al di là delle questioni oggetto delle disposizioni della legge n. 124 del 2015.

L'art. 19, comma 9, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, ha trasferito al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di misurazione e valutazione della *performance*: si tratta dei compiti relativi all'indirizzo, al coordinamento e alla sovrintendenza all'esercizio indipendente del-

---

(22) Sull'esigenza di creare le "condizioni materiali" per un efficace funzionamento delle Commissioni v. le considerazioni di A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 296.



le funzioni di valutazione, nonché alla garanzia della trasparenza dei sistemi di valutazione e all'assicurazione della comparabilità e visibilità degli indici di andamento gestionale, già attribuiti alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) dall'art. 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Il comma 10 dello stesso art. 19 del d.l. n. 90 del 2014 demanda ad un regolamento governativo – non ancora emanato – il riordino di dette funzioni, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi. Ci si può domandare se non sia opportuno pensare ad un'assegnazione (almeno di una parte) di tali compiti alla Commissione per la dirigenza: ciò in considerazione della stretta connessione fra il momento valutativo e l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti, resa ancora più evidente da varie previsioni, in parte già citate, dell'art. 11 del provvedimento in esame, dove – come visto – si parla di «effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi», di rilevanza «dei precedenti incarichi e della relativa valutazione» nella selezione delle candidature, di «mancato raggiungimento degli obiettivi» come presupposto oggettivo per la revoca degli incarichi. Va, inoltre, tenuto presente che le funzioni in questione, che toccano ampiamente il rapporto fra politica e amministrazione, fin qui sono state esercitate – non casualmente – da soggetti indipendenti dalle autorità di governo (prima la CIVIT, poi l'ANAC): per cui sarebbe logico che venissero ereditate da un organismo come la Commissione, che, pur non essendo configurato e qualificato come un'Autorità indipendente, è connotato nella sua composizione dall'autonomia dei componenti, e non direttamente da un ufficio governativo<sup>23</sup>.

---

(23) Prima dell'approvazione definitiva della legge n. 124 del 2015 si era ritenuto (cfr. G. D'ALESSIO, *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2015, p. 11) di avanzare un'ipotesi alternativa, imperniata sulla creazione di un'unica Commissione per tutte le dirigenze pubbliche (quelle destinate ad essere inquadrare nei tre ruoli unici). La costituzione di una sola Commissione avrebbe consentito di risolvere una serie di problemi posti dal modello articolato in tre Commissioni. In particolare: sarebbe stata garantita una omogeneità nella definizione di criteri e nelle valutazioni; si sarebbero superate le difficoltà poste dalla individuazione della collocazione istituzionale delle Commissioni per le Regioni e gli Enti locali; si sarebbe evitata una moltiplicazione di strutture, con i relativi costi; infine, si sarebbe resa più agevole la sopra ipotizzata attribuzione alla Commissione delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance* (va considerato che le attività in materia finora sono state svolte da un unico organismo – la CIVIT e successivamente l'ANAC – per tutti i tipi di amministrazioni). Immaginando di conservare i caratteri di autonomia valutativa e di indipendenza dei componenti già previsti per le Commissioni, non ci sarebbero stati probabilmente problemi per il mantenimento della collocazione dell'ipotizzata Commissione unica presso il Dipartimento della funzione pubblica. Chiaramente, i meccanismi

### 6. *Il conferimento degli incarichi dirigenziali*

Si deve, innanzitutto, rilevare che le nuove norme riguardano gli incarichi dirigenziali presso tutte le amministrazioni, e non solo presso quelle statali: il che pone il tema della compatibilità di queste disposizioni di legge statale con le autonomie normative e organizzative di Regioni ed Enti locali, essendo quella della regolazione degli incarichi materia che riguarda il rapporto di lavoro, ma non estranea all'organizzazione degli uffici (non per caso essa è sottratta alla contrattazione ai sensi dell'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Va ricordato tutto il complesso e tormentato dibattito sul riparto delle potestà legislative fra Stato e Regioni in tema di lavoro pubblico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che presentava (e presenta) profili di particolare delicatezza proprio per la disciplina della dirigenza, dato che questa si colloca a cavallo fra «ordinamento civile» e «organizzazione». A tale proposito, in prospettiva bisogna considerare anche il disegno di legge A.S. 1429, di revisione costituzionale, che tra l'altro pone in via esclusiva la potestà normativa sul lavoro pubblico in capo allo Stato, attraverso una integrazione della lettera g) dell'art. 117, comma 2, riconducendo espressamente nell'ambito della competenza legislativa statale anche le norme «sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale»: ma il carattere «anfibo» della regolazione della dirigenza rimane/rimarrebbe comunque un fattore di incertezza<sup>24</sup>.

In termini generali, per la parte relativa agli incarichi da conferire a dirigenti dei ruoli si ribadisce che la riforma va salutata con favore, specie per la funzione – di «filtro» *ex ante* (per gli incarichi di vertice e di livello generale) o di verifica *ex post* (per gli altri incarichi) delle candidature – assegnata alle future Commissioni per la dirigenza: il che, come si è visto, non comporta la sottrazione al soggetto nominante del suo pote-

---

di nomina dei membri avrebbero dovuto coinvolgere i poteri regionali e locali (secondo un modello simile a quello già adottato per l'ARAN). La Commissione unica si sarebbe potuta utilmente articolare in tre sezioni, ciascuna delle quali si sarebbe occupata delle questioni riguardanti i dirigenti di uno dei tre ruoli e gli incarichi presso le amministrazioni operanti ai diversi livelli di governo. Si deve, peraltro, riconoscere che, a fronte degli aspetti positivi evidenziati, l'idea di dar vita ad un'unica Commissione presentava il difetto di accumulare in una sola sede un insieme di attività molto onerose, oltre a caratterizzarsi come una scelta fortemente «accentratrice».

(24) V. le riflessioni problematiche di A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 267 ss.

re di scelta, che viene però esercitato, sulla base di criteri di buona fede e correttezza, nell'ambito di soggetti che vanno considerati, comunque, "idonei" a ricoprire la posizione in questione, essendo passati al vaglio preventivo o alla verifica successiva da parte della Commissione<sup>25</sup>.

Per l'attribuzione degli incarichi, comunque, si deve attivare – secondo quanto stabilito nell'art. 11, comma 1, lettera g) – una procedura competitiva aperta e trasparente<sup>26</sup>, che trova avvio tramite un avviso pubblico, previa definizione dei «requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali», quando occorra ricoprire una posizione dirigenziale: peraltro, ad evitare situazioni di estemporaneità e/o di strumentalità nell'apertura delle diverse procedure di incarico, si prevede che i posti dirigenziali che si rendono vacanti presso ogni amministrazione vengano pubblicizzati con congruo anticipo, attraverso la pubblicazione sulla banca dati presso il Dipartimento della funzione pubblica.

---

(25) S. BATTINI, *Le norme sul personale*, cit., p. 646, afferma che grazie alla riforma risulta significativamente attenuato il potere di scelta del dirigente da parte del vertice politico, in quanto «la discrezionalità di quest'ultimo ... non è più assoluta, perché deve fare i conti con procedure ad evidenza pubblica e commissioni indipendenti: le armi tipiche del *merit system*». Di una «maggiore trasparenza nella scelta dei dirigenti» parla anche L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 522, anche se rileva (pp. 524-525) che la discrezionalità del vertice politico appare limitata soprattutto per gli incarichi apicali, e in misura più ridotta per gli altri incarichi, in ragione del diverso ruolo attribuito alle Commissioni nelle rispettive procedure di affidamento. A sua volta M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015, pp. 668-669, afferma che la riforma «prefigura un rafforzamento dell'autonomia dirigenziale», anche grazie ad un irrobustimento delle garanzie riguardanti il conferimento e il rinnovo degli incarichi. Di opinione opposta è C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 958, per il quale, «in mancanza ... della previsione dell'obbligo di motivazione della scelta da parte del soggetto nominante, che dia conto degli esiti di un doveroso confronto concorrenziale tra i *curricula* dei candidati, e, quindi, della sua giustiziabilità, le modifiche proposte non servono a comprimere gli spazi di discrezionalità della scelta e ad assicurare l'imparzialità della decisione e la coerenza della selezione con le reali esigenze di professionalità dell'amministrazione; per cui «la nuova disciplina del conferimento degli incarichi rischia ... di produrre il solo (voluto?) effetto di consentire al politico di scegliersi i dirigenti in una platea più ampia, con il conseguente nocimento dell'interesse generale alla separazione tra politica e amministrazione e in probabile violazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione». Anche A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione*, cit., p. 310, ritiene che la riforma abbia rafforzato la discrezionalità politica nella scelta della dirigenza, pur sostenendo, in termini generali, «l'esigenza che il politico abbia adeguata flessibilità nell'individuazione di coloro che saranno chiamati a tradurre in attività concreta gli obiettivi prefissati» (p. 312).

(26) Secondo B. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, cit., p. 624, la riforma della dirigenza «mira a introdurre una vera competizione nel conferimento dell'incarico».

Nel sistema delineato dalla legge agli “interpelli” possono partecipare i dirigenti di tutti i ruoli: le norme parlano di «piena mobilità tra i ruoli» (lettera *a*) e di «possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli» (lettera *g*)<sup>27</sup>; si segnala, inoltre, la previsione secondo la quale gli incarichi saranno assegnati «con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti» (ancora lettera *g*).

Quanto ai criteri di assegnazione degli incarichi, la norma, da ultimo citata, che sottolinea l'importanza dello svolgimento di attività presso diverse amministrazioni, appare in linea con la logica che ispira la riforma, intesa a promuovere la “mobilità orizzontale” dei dirigenti: ciò è chiaramente confermato dall'altra disposizione, introdotta dal Senato, che richiede «semplificazione e ampliamento delle ipotesi di mobilità tra amministrazioni pubbliche e il settore privato» (lettera *f*).

Ciò non solo non è in contraddizione, ma può assumere un carattere di complementarità rispetto alla valorizzazione della qualità e del livello (in termini di “posizione”) delle funzioni in precedenza ricoperte. La legge n. 124 del 2015 prevede l'eliminazione della distinzione della dirigenza in due fasce (nelle amministrazioni che hanno fin qui conosciuto tale articolazione della compagine dirigenziale, cioè nello Stato e negli enti pubblici nazionali, ma anche in qualche Regione), coerentemente con l'obiettivo della creazione delle condizioni per un'ampia intercambiabilità nelle funzioni assegnate ai dirigenti<sup>28</sup>: così come va favorita una “permeabilità” orizzontale fra i ruoli, va agevolata anche una “mobilità” verticale all'interno di ciascun ruolo. Questa impostazione, però, non può e non deve produrre, in sede di affidamento degli incarichi, una situazione di “appiattimento” che porti ad ignorare o tra-

---

(27) «Sarà il decreto delegato a precisare se, e in che limiti, un incarico dirigenziale nello Stato potrà essere conferito anche a un dirigente appartenente al ruolo dei dirigenti regionali o locali, o viceversa» (S. BATTINI, *Le norme sul personale*, cit., p. 646).

(28) C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 954 ss., nel quadro di una posizione complessivamente contraria alla mobilità dei dirigenti fra i ruoli e le amministrazioni, contesta recisamente la previsione relativa alla soppressione della distinzione in fasce, fino ad ipotizzarne l'incostituzionalità, in quanto inciderebbe *in peius* sullo stato giuridico ed economico dei dirigenti già inclusi nella prima fascia, violando attraverso una modifica unilaterale i principi che tutelano il legittimo affidamento sulla stabilità dell'assetto di rapporti di genesi negoziale (come quelli in questione).

scurare – specie nella delicata fase di transizione fra il precedente e il nuovo ordinamento – le differenze riscontrabili nei profili professionali e nella quantità e qualità delle esperienze di direzione già acquisite dai singoli dirigenti: l'esigenza di ricambio è giusta, ma è evidente che nel momento in cui si tratta di conferire un incarico di elevato rilievo e di grande responsabilità andrebbero presi in particolare considerazione (se non formalmente privilegiati) candidati che provengano dai ranghi dell'alta dirigenza.

### ***6.1. Gli incarichi a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali***

Nella versione originaria del disegno di legge A.S. 1577 non era presente alcuna previsione riguardo al conferimento di incarichi a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali: il testo scaturito dall'esame parlamentare, invece, nell'ultima parte dell'art. 11, comma 1, lettera g), contiene una disposizione secondo la quale per l'affidamento degli incarichi non assegnati attraverso i meccanismi riguardanti i dirigenti di ruolo si adottano «procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Come può essere interpretata e quali conseguenze può avere tale disposizione? In particolare, che significato ha il riferimento al rispetto dei «limiti percentuali» di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001? Quest'ultima norma – che fin qui ha avuto ad oggetto gli incarichi nelle amministrazioni statali – fissa dei limiti quantitativi per gli incarichi in questione, nella misura del 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia dei ruoli e dell'8% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia. Tali percentuali per la dirigenza statale a seguito della riforma rimarrebbero, quindi, le stesse, salvo il fatto che l'eliminazione della distinzione in fasce condurrebbe all'unificazione delle due quote, presumibilmente con l'adozione di quella più alta del 10%. E non ci sarebbero problemi neanche per la dirigenza regionale e per la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del Servizio sanitario nazionale, per le quali l'art. 11, comma 3, del già citato d.l. n. 90 del 2014 ha stabilito una percentuale massima di incarichi esterni sempre pari al 10%. Ma va tenuto presente che la legge in esame ha ad oggetto anche gli incarichi dirigenziali presso le amministrazioni locali, nelle quali lo stesso art. 11 del d.l. n. 90 del 2014, al comma 1, lettera a) (che sostituisce il

comma 1 dell'art. 110 del TUEL), consente di conferire ben il 30% degli incarichi con contratti a tempo determinato; inoltre, il comma 2, sempre dell'art. 11 del decreto legge del 2014 (sostitutivo dell'art. 19, comma 6-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001), eleva al 20% e al 30%, rispettivamente della dotazione organica dei dirigenti di prima e seconda fascia, le percentuali degli incarichi conferibili ad estranei ai ruoli dirigenziali negli enti di ricerca, purché il conferimento riguardi personale in servizio con la qualifica di ricercatore o tecnologo.

Tali più elevate percentuali dovrebbero ora considerarsi riassorbite dalla nuova previsione, stante il fatto che l'art. 11 della legge n. 124 del 2015 contiene una riforma organica della materia della dirigenza pubblica, imperniata sull'apertura degli "interpelli" all'intera platea dei dirigenti dei ruoli unici, nei quali sono esplicitamente inclusi anche i dirigenti degli Enti locali e degli enti di ricerca. In realtà, nella lettera g) si adotta una formulazione che lascia aperta la strada ad una diversificazione della dimensione quantitativa degli incarichi agli esterni, in quanto dal richiamo ai limiti di cui alla disposizione del d.lgs. n. 165 del 2001 si fa conseguire la «eventuale revisione delle analoghe discipline e delle relative percentuali», ma si aggiunge che esse vanno «definite in modo sostenibile per le amministrazioni non statali». Si tratta di valutare quale possa essere una interpretazione ragionevole di questa "sostenibilità" delle percentuali di incarichi attribuibili al di fuori dei ruoli dirigenziali: in proposito, non sembra accettabile l'invocazione del criterio di specialità al fine di confermare il regime del d.l. n. 90 del 2014, che in particolare consente agli Enti locali di coprire in tal modo quasi un terzo delle posizioni dirigenziali, nel momento in cui nel nuovo ordinamento c'è la possibilità di rivolgersi a tutti i dirigenti dei ruoli unici, e non solo a quelli già presenti nella singola amministrazione; pertanto, andrà verificato in concreto, in relazione alle specifiche situazioni ed esigenze delle diverse amministrazioni non statali, quali possano essere le deroghe ( motivate e presumibilmente contenute) al limite generale del 10%. La normativa in esame, come visto, rinvia all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 solo per quanto attiene ai limiti percentuali degli incarichi: però, il riferimento alla disposizione del decreto del 2001 pone un'altra questione, in quanto, come è noto, viene lì stabilito (a seguito di una modifica intervenuta con il d.lgs. n. 150 del 2009, che riprendeva un consolidato assunto giurisprudenziale) che gli incarichi agli esterni

sono conferiti, «fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione». Se, come sembra di potersi affermare, tale prescrizione non è venuta meno a seguito dell'ultima legge di riforma, si può prevedere che, nel sistema da questa disegnato, l'unificazione dei ruoli e l'apertura degli "interpelli" a tutti gli appartenenti ai ruoli stessi renderanno davvero eccezionale l'applicazione dell'istituto, posto che si tratterebbe di individuare persone dotate di una particolare qualificazione professionale, non rinvenibile in nessun appartenente ai ruoli unici: il che appare, salvo casi del tutto particolari, assai difficilmente "motivabile"<sup>29</sup>.

Va, altresì, sottolineato che l'attribuzione degli incarichi agli esterni ai ruoli dovrebbe avvenire attraverso «procedure selettive e comparative» (come, del resto, già prescritto dalle disposizioni sopra ricordate del d.l. n. 90 del 2014, per i settori ivi disciplinati). È pensabile, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, che possa trattarsi di selezioni separate dagli "interpelli" e "riservate" agli esterni, che escludano *a priori* i dirigenti di ruolo (alle quali, cioè, potrebbe partecipare chiunque, salvo questi ultimi)? Forse si potrebbe immaginare – senza forzare i limiti della delega, che trova il suo elemento qualificante nella previsione, in ogni caso, di meccanismi di conferimento a carattere selettivo e comparativo – una rimodulazione ad opera dei decreti attuativi, che stabilisca un'unica procedura, aperta e competitiva, per l'affidamento di tutti gli incarichi, alla quale possano candidarsi sia dirigenti di ruolo che quali-

---

(29) Per comprendere il contesto nel quale va collocata – anche sotto il profilo della dimensione quantitativa – la possibilità di conferire incarichi di funzioni dirigenziali con contratto a tempo determinato a soggetti non inseriti nei ruoli delle amministrazioni può essere utile un richiamo alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Valga per tutti il riferimento alla sentenza n. 9 del 2010, nella quale la Corte censura una norma regionale la quale, oltre a prevedere assunzioni a tempo determinato di dirigenti con contratto avente una durata massima di cinque anni rinnovabile senza alcun limite, e a non richiedere la ricorrenza di alcun presupposto oggettivo perché un incarico di direzione fosse affidato ad un soggetto esterno piuttosto che ad un dirigente appartenente ai ruoli dell'amministrazione, stabiliva che con tale meccanismo si potesse coprire il 30% dei posti di direttore regionale. Come si legge nella motivazione della decisione, «il fatto che tale deroga non sia circoscritta a casi nei quali ricorrano specifiche esigenze di interesse pubblico, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte e come stabilito da altre analoghe disposizioni rinvenibili sia nell'ordinamento statale (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, che richiede che la professionalità vantata dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione), sia in alcuni di quelli regionali [...] comporta la dichiarazione di illegittimità [...] per violazione dell'art. 97 della Costituzione».

ficati soggetti esterni, con la possibilità per gli organi competenti di assegnarli motivatamente, entro una determinata percentuale, a persone estranee ai ruoli dirigenziali.

Occorrerebbe, inoltre, valutare se vi sia spazio, sempre in sede di decretazione delegata, per porre un limite alla reiterabilità degli incarichi “ex comma 6” e alla possibilità di conferirli a funzionari dell’amministrazione interessata.

Sullo sfondo si colloca un tema di ordine generale, relativo ai rapporti fra organi politici e dirigenti, che travalica e non va confuso con quello dell’attribuzione di incarichi di uffici dirigenziali di *line* a persone non di ruolo: da tempo è stata posta in evidenza l’esigenza di una disciplina distinta per gli incarichi “fiduciari”, sottoponibili a *spoils system*, che collocherebbe su basi di maggiore serietà e correttezza anche il tema del riconoscimento alla politica della libertà di scelta, cioè di una “riserva” per una quota di posti dirigenziali. In passato erano state elaborate proposte in tal senso (distinguendo fra la piena fiduciarietà per gli uffici di *staff* e la semi-fiduciarietà per gli incarichi apicali)<sup>30</sup>: di tutto ciò, però, non si trova traccia nella recente legge delega.

## 6.2. *Durata, rinnovo e revoca degli incarichi*

La *ratio* delle disposizioni dell’art. 11, comma 1, lettera *b*), sulla durata degli incarichi è certamente quella di evitare o, quantomeno, non favorire una eccessiva permanenza del medesimo dirigente alla guida di un determinato ufficio. Anche se sembra essere venuta meno l’intenzione – emersa nella fase iniziale di elaborazione del provvedimento – di introdurre un automatico obbligo di rotazione dopo un certo numero di anni, va in questa direzione la previsione di un primo incarico stabilito per tutti nella misura di quattro anni, seguito da un unico rinnovo biennale (da motivare, e ammesso solo quando il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva), fatta salva la possibilità di prendere parte alla procedura selettiva per il periodo susseguente al rinnovo. Si tratta, peraltro, di comprendere come si concili l’esigenza di favorire la mobilità e il ricambio nella responsabilità degli uffici dirigenziali con l’affermazione contenuta nell’art. 11, comma 1,

---

(30) V. in proposito F. MERLONI, *Gli incarichi fiduciari*, in G. D’ALESSIO (a cura di), *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 117 ss.



lettera *o*), secondo la quale la disciplina del conferimento degli incarichi, almeno nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime, dovrà essere costruita «prevedendo obbligatoriamente un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita»<sup>31</sup>.

Si può osservare che la fissazione della durata di quattro anni, rinnovabili per altri due, per tutti gli incarichi appare complessivamente adeguata, ma eccessiva nella sua rigidità, in quanto non consente di tenere conto delle differenti caratteristiche degli uffici oggetto degli incarichi stessi: in alcuni casi tale durata può essere perfino troppo ampia (si pensi ad uffici "a rischio" in base alla normativa anticorruzione), mentre in altri sarebbe opportuno consentire anche affidamenti per un periodo più lungo (si pensi a certi uffici con attività "routinaria").

Inoltre, pur tenendo conto dell'esigenza di rotazione, si pone il problema di disciplinare le ipotesi di revoca e di mancata conferma degli incarichi. Il testo del d.lgs. n. 165 del 2001, quale modificato dal d.lgs. n. 150 del 2009, all'art. 19, comma 1-*ter*, stabiliva il divieto di revoche anticipate degli incarichi in mancanza di valutazioni negative comportanti responsabilità dirigenziale e fissava garanzie procedurali per le mancate conferme: tali previsioni, però, sono state eliminate con le discutibili norme dell'art. 9, comma 32, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 1, comma 18, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ora, per quanto concerne le revoche, l'art. 11, comma 1, lettera *b*), della legge n. 124 del 2015, che prospetta la «definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura» – una indicazione, questa, in linea con una consolidata giurisprudenza costituzionale – sembra opportunamente andare nella direzione del ripristino delle norme introdotte nel 2009; così come è apprezzabile la norma della precedente lettera *g*), che prevede un parere delle Commissioni sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione.

---

(31) A. VISCOMI, *Appunto breve su alcuni aspetti del d.d.l. C-3098 Governo*, cit., paventa il rischio di un «possibile uso in sede giudiziaria del criterio dell'esperienza in relazione al conferimento di incarico al fine di rivendicare una sostanziale e comunque gravosa inamovibilità del dirigente pubblico».

Rispetto alle mancate conferme, dopo il primo periodo di incarico, è da ritenere che di regola queste dovrebbero essere motivate e precedute da un congruo preavviso.

Da ultimo, non va dimenticata la norma che si occupa di “coprire” la fase di transizione di un dirigente fra due diversi incarichi, rendendo possibile la proroga dell’incarico dirigenziale in essere per il periodo necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico.

### 6.3. *I dirigenti privi di incarico*

Le prescrizioni dell’art. 11, comma 1, lettera *i*), riguardanti la collocazione in disponibilità dei dirigenti senza incarico, e la possibilità, ad essi riconosciuta, di esercitare il diritto all’aspettativa senza assegni, con sospensione del periodo di disponibilità, per assumere incarichi in amministrazioni diverse, in società partecipate o nel settore privato e per compiti differenti (compreso lo svolgimento di attività di supporto presso enti senza scopo di lucro, oltre che in strutture amministrative), possono essere considerate ragionevoli. Le diverse ipotesi, peraltro, andrebbero meglio definite ed articolate dalla decretazione attuativa. Inoltre, si dovrebbe verificare se non si tratti di una materia che dovrebbe essere demandata – almeno in parte – alla contrattazione collettiva. Anche la decadenza dal ruolo (cioè la licenziabilità) dopo una prolungata mancanza di incarichi, in un sistema caratterizzato da ruoli unici e apertura degli “interpelli” – e, quindi, dalla possibilità del dirigente di collocarsi o ricollocarsi in amministrazioni di vario tipo –, può apparire come una scelta comprensibile<sup>32</sup>, anche se in termini di principio far conseguire da una vicenda riguardante la mancata assegnazione di funzioni ad un dirigente di ruolo il venir meno del suo rapporto di lavoro significa sovrapporre due dimensioni diverse<sup>33</sup>.

---

(32) C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 95, propone, invece, una lettura critica dell’intervento legislativo sui dirigenti senza incarico, ritenendo plausibile che ne vada identificata la *ratio* nello «scopo della riduzione del numero complessivo dei dirigenti pubblici, rispetto al quale le misure del collocamento in disponibilità e della risoluzione del rapporto di lavoro si rivelano direttamente funzionali».

(33) La questione è affrontata da L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., pp. 525-527, partendo dall’affermazione secondo la quale «qui si raggiunge il massimo della “confusione” tra disciplina degli incarichi e disciplina del contratto».

A prescindere da questa considerazione di ordine generale, va sottolineato che la previsione della decadenza dei dirigenti dal ruolo unico, per come formulata nel testo definitivo della legge – che in tal senso ha corretto ed integrato quanto previsto nel disegno di legge –, è stata assai opportunamente circoscritta, stabilendo che la cancellazione dal ruolo può avere luogo solo «a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa»: quindi, si è ritenuto che la decadenza del dirigente non possa dipendere solo dal dato oggettivo dell'assenza di incarichi per un periodo prolungato, ma debba trovare la sua premessa in un giudizio negativo sul suo operato. In effetti, sarebbe stata ingiustificata l'esclusione dal ruolo per il solo trascorrere del tempo, nonostante la mancanza di valutazioni negative<sup>34</sup>. Tra l'altro, occorrerebbe tenere conto del verificarsi di circostanze non imputabili al dirigente, che possono avere ostacolato una sua collocazione presso le amministrazioni. Pertanto, fermo restando che i tempi delle procedure di interpello dovrebbero essere ben disciplinati, andrebbero necessariamente previste a livello attuativo delle sospensioni per la decorrenza del periodo di collocamento in disponibilità che produce la decadenza del ruolo laddove sussistano fattori critici ostativi al normale svolgimento del processo di attribuzione di un incarico al dirigente in questione. Così come, per evitare l'insorgere di una conflittualità in sede applicativa, andrebbe chiarito in che termini vada quantificato il «determinato periodo di collocamento in disponibilità» dopo il quale interverrebbe la decadenza dal ruolo unico<sup>35 36</sup>.

Infine, merita apprezzamento la scelta di consentire ai dirigenti in disponibilità di chiedere – anche per evitare il rischio della decadenza dal

---

(34) Nello stesso senso v. S. BATTINI, *Le norme sul personale*, cit., p. 646, il quale afferma che le norme in questione «sarebbero state certamente dannose (e forse incostituzionali) ove si fosse prevista la decadenza del dirigente semplicemente perché "dimenticato", "non scelto", a prescindere dalla valutazione dei risultati ottenuti».

(35) Anche L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 526, ritiene opportuno che il legislatore (ora, evidentemente, quello delegato) indichi «la durata del periodo di collocamento in disponibilità a cui consegue la decadenza dal ruolo unico» e «i criteri ... su cui intende basare la disciplina della suddetta decadenza».

(36) Si può, comunque, ipotizzare che il periodo possa essere di due anni, per raggiungerlo a quello fissato in generale dagli artt. 33, comma 8, e 34, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 per il personale in disponibilità (salvo l'istanza di ricollocazione in qualifica o posizione economica inferiore di cui alla modifica all'art. 34 introdotta con l'art. 5 del d.l. n. 90 del 2014).

ruolo – la ricollocazione in qualità di funzionari nei ruoli delle amministrazioni, in deroga all'art. 2103 del codice civile: si consideri, tra l'altro, che molti dei dirigenti – quelli reclutati tramite concorso (ma in prospettiva, in base al nuovo sistema delineato dalla legge, anche quelli provenienti dal corso-concorso) – sono/saranno ex funzionari.

### 7. *La valutazione dei dirigenti*

Nonostante i ripetuti interventi normativi – compreso quello, assai incisivo, operato con il d.lgs. n. 150 del 2009 – la valutazione non ha (ancora) assunto una importanza preponderante quale elemento in grado di incidere come un *plusvalore* o come una *deminutio* della capacità professionale della dirigenza, influenzando in maniera decisiva il conferimento di nuovi e successivi incarichi ai dirigenti e i loro percorsi di carriera. Questo scenario è certamente la conseguenza di un sistema di valutazione che ha stentato a decollare: il che è derivato sicuramente da carenze e ritardi registratisi sul piano applicativo, ma anche da limiti e difetti del quadro regolativo.

Il disegno di legge del Governo conteneva, nell'articolo dedicato alla dirigenza, un insieme di principi intesi, appunto, a rivedere in misura significativa l'attuale disciplina in tema di valutazione dei risultati<sup>37</sup>. Invece, il testo scaturito dall'esame parlamentare si limita a richiamare, nell'art. 11, comma 1, lettera *l*), l'esigenza di dare rilievo agli esiti della valutazione per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali<sup>38</sup> e per la costruzione del percorso di carriera dei dirigenti. È da ritenersi, quindi, che debbano valere anche per la dirigenza i principi di delega sulla riforma dei sistemi di valutazione del personale pubblico dettati nell'art. 17, comma 1, lettera *r*), della legge<sup>39</sup>.

---

(37) Per una puntuale analisi delle previsioni sulla valutazione dei dirigenti presenti nel testo del d.d.l. AS 1577 v. F. BORGOGELLI, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica: ancora una riforma*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014, p. 696 ss.

(38) Secondo F. BORGOGELLI, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica*, cit., p. 697, questo dettato appare scarsamente innovativo, rispetto a quanto già previsto dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, dove si stabilisce che «ai fini del conferimento dell'incarico si tiene conto (...) dei risultati conseguiti in precedenza e della relativa valutazione».

(39) In ordine a questa scelta di far rifluire la regolazione della valutazione dei dirigenti in quella riguardante in generale la valutazione del personale pubblico, è stato segnalato (in particolare da L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., pp. 520-521,

In questa disposizione si fa particolarmente apprezzare la previsione sullo «sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dal singolo dipendente», che prefigura una valorizzazione, rispetto alla situazione in atto, del primo profilo, fin qui rimasto in ombra in sede attuativa: si dovrebbe andare sempre più nella direzione della verifica non tanto e non soltanto dei risultati conseguiti dal dirigente e dal dipendente pubblico considerato individualmente, ma di quelli realizzati dal personale come “gruppo di lavoro” (in linea con le più qualificate esperienze della realtà aziendale). Nell'ottica della semplificazione, dichiarata, ma non specificata nella legge (ed anche in quella dell'efficienza, dell'efficacia e delle garanzie che devono accompagnare il sistema di valutazione), sembra importante riflettere sulla opportunità di inserire nel testo dei futuri decreti delegati una riduzione degli adempimenti formali e delle connesse scadenze, prestando attenzione – come indicato dalla citata norma dell'art. 17 – a «forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione». Tale riduzione di adempimenti e scadenze va accompagnata da un rafforzamento della trasparenza e delle responsabilità in capo al soggetto politico ed ai valutatori nei processi decisionali di rispettiva competenza.

Ma anche più rilevante sarebbe l'introduzione di principi intesi a rendere effettivo e cogente – nell'ambito del c.d. “ciclo di gestione della *performance*” – il momento di programmazione e pianificazione, a partire dal quale si innesca il processo valutativo: in tal senso, nel definire la normativa attuativa della delega si potrebbe prendere spunto dalla previsione del comma 1, lettera r), dell'art. 17, che prospetta da un lato la «razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fi-

---

che fa riferimento al testo del disegno di legge non ancora definitivamente approvato) un problema di carattere intertemporale, per il quale il legislatore sembra, peraltro, aver trovato una soluzione plausibile. Il termine per l'esercizio della delega in tema di dirigenza è fissato dall'art. 11 in dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, mentre in base all'art. 17 i decreti per il riordino della disciplina in materia di lavoro presso le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere adottati entro diciotto mesi: si tratta di una sfasatura temporale a causa della quale la nuova disciplina della dirigenza pubblica nascerebbe priva della parte riguardante la valutazione, nonostante quest'ultima costituisca un elemento che condiziona in misura significativa molti altri istituti (conferimento degli incarichi, revoche, responsabilità, retribuzione). Il comma 2 dell'art. 17 stabilisce, però, che le deleghe previste dai due articoli possano essere esercitate congiuntamente, purché i decreti siano adottati entro il termine di cui all'art. 11, comma 1.

ne della migliore valutazione delle politiche», dall'altro una «riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio». Una carenza nell'esercizio della funzione di indirizzo si ripercuote negativamente su tutto il sistema: programmare con ritardo o in termini generici è presupposto idoneo ad avere ricadute negative sulla fase di gestione prima e di valutazione poi. Occorre, quindi, rendere davvero operativa la funzione di indirizzo: per questo, si dovrebbe avviare un percorso volto a sanzionare il soggetto politico (e non solo e non tanto la dirigenza). Sembra utile, a tal fine, collegare in maniera chiara il momento di pianificazione/programmazione (adeguato anche nei tempi) con la materiale erogazione delle connesse risorse: dunque, bisognerebbe impedire l'avvio del nuovo ciclo gestionale laddove gli atti di indirizzo (direttive) siano assenti o evidentemente carenti e in mancanza di un efficiente meccanismo di verifica dei risultati, introducendo strumenti atti a garantire l'effettivo e tempestivo svolgimento delle attività di programmazione e pianificazione delle attività amministrative.

Per quanto concerne, più specificamente, le procedure di valutazione dei dirigenti, andrebbe previsto, in occasione della già richiamata «razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione», il ripristino delle garanzie di partecipazione per il valutato, già presenti dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, ma venute meno nel d.lgs. n. 150 del 2009: garanzie ritenute indispensabili dalla Corte costituzionale in numerose pronunce. E, ancora, si richiederebbe una migliore definizione e qualificazione del ruolo degli Orv<sup>40</sup>, cioè degli organismi di valutazione presenti nelle amministrazioni, che allo stato attuale non appaiono davvero "indipendenti": sono, infatti, nominati dal soggetto politico e allo stesso rispondono. Va una volta per tutte stabilito quale natura si vuole attribuire a tali soggetti. Laddove si ritenga che il controllo interno sia finalizzato al miglioramento della funzione di guida politica delle amministrazioni, è giusto che essi siano costruiti come organismi collegati, in funzione collaborativa, con gli organi di governo e di indirizzo politico-amministrativo. Se si reputa, invece, opportuno dare agli Orv la veste di soggetti che de-

---

(40) La revisione della disciplina degli Organismi indipendenti di valutazione dovrebbe essere oggetto del regolamento di riordino delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, previsto dall'art. 19, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014.

vonno verificare il buon funzionamento delle amministrazioni e il comportamento dei responsabili della loro gestione senza essere legati alle loro strutture di comando, essi dovrebbero essere configurati in modo tale da renderne effettivo il connotato di indipendenza, con la conseguente necessità di individuare diversi meccanismi di nomina dei componenti e un diverso assetto strutturale. Andrebbe, altresì, creata una connessione fra l'azione degli organismi di valutazione e le Commissioni per la dirigenza, alle quali nel nuovo regime degli incarichi dirigenziali verrebbero affidate funzioni per lo svolgimento delle quali appare determinante il riferimento agli esiti dei processi valutativi dei dirigenti. È, infine, importante evidenziare che le amministrazioni hanno bisogno di un forte accompagnamento per radicare modelli e cultura della valutazione. Il cambiamento, come si è avuto modo di verificare già in tutte le passate stagioni di riforma, non avviene solo attraverso la scrittura e riscrittura delle norme. È indispensabile rafforzare e potenziare strutture che accompagnino le amministrazioni nella difficile ed impegnativa fase di attuazione delle riforme normative: altrimenti esse continueranno a restare largamente sulla carta.

### **8. La responsabilità dei dirigenti**

Riguardo al tema della responsabilità dei dirigenti, l'art. 11, comma 1, lettera *m*), ha il merito di affidare al legislatore delegato il compito di operare un riordino della materia fondato su una netta distinzione fra la responsabilità dirigenziale, la responsabilità amministrativo-contabile e la responsabilità disciplinare (che viene limitata ai «comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi»), con una ridefinizione dei rapporti fra le stesse<sup>41</sup>.

Però, per individuare l'area della responsabilità dirigenziale si opera un esplicito rinvio all'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001: sembrerebbe, quindi, emergere dalla norma una volontà di cristallizzazione dell'attuale formulazione dell'articolo.

L'intervento di riforma, in realtà, dovrebbe essere più incisivo, con una revisione delle ipotesi di responsabilità dirigenziale che vada al di là del

---

(41) Sul punto v. G. NICOSIA, "Sapere sapienziale" e gestione responsabile del capitale umano nella riforma "continua" del lavoro pubblico, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014, pp. 373-374.

riferimento – da considerare puramente formale – all’art. 21 del decreto del 2001, poiché le formule normative in esso presenti appaiono carenti e sproporzionate, sia per difetto che per eccesso: esse, pertanto, andrebbero riconsiderate, anche in ordine alle procedure di accertamento e alla graduazione delle misure sanzionatorie.

In particolare, andrebbero integrate le fattispecie di responsabilità dirigenziale, rafforzando il legame tra i criteri di valutazione e le (logicamente connesse) ipotesi di responsabilità: quindi, occorrerebbe fare riferimento anche per la responsabilità ai “comportamenti organizzativi”, oltre che all’inosservanza delle direttive e al mancato raggiungimento degli obiettivi. Per converso, dovrebbe probabilmente essere esclusa dalla sfera della responsabilità dirigenziale, ed essere ricondotta a quella della responsabilità disciplinare, l’ipotesi di cui all’art. 21, comma 1-*bis*, relativa alla colpevole violazione del dovere di vigilanza del dirigente sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall’amministrazione<sup>42</sup>. La lettera *m*) dell’art. 11, comma 1, contiene anche un richiamo alla «esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l’attività gestionale»<sup>43</sup>; la previsione è ripresa nell’art. 17, comma 1, lettera *t*), che parla di «rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l’esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l’attività gestionale». In realtà, non si riesce a cogliere il valore innovativo di queste disposizioni, che appaiono sostanzialmente ripetitive di quanto già a suo tempo stabilito nell’ultima proposizione dell’art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. L’attuazione della delega, infine, potrebbe essere l’occasione per fare

---

(42) Per una serie di considerazioni, prevalentemente critiche, sulle disposizioni in materia di responsabilità dei dirigenti contenute nel d.d.l. AS 1577 (e ora nella legge n. 124 del 2015, con limitate modifiche rispetto al testo iniziale), v. F. BORGOGELLI, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica*, cit., p. 700 ss.

(43) Secondo L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 523, questo consente un «comodo alleggerimento della responsabilità della politica». A sua volta C. DEODATO, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 951, ritiene che il criterio della esclusiva responsabilità dei dirigenti sia, oltre che ambiguo, errato, nella misura in cui appaiono configurabili, anche nell’attività gestionale, profili di responsabilità dei soggetti politici e/o dei funzionari non dirigenti.



chiarezza nel composito insieme delle responsabilità di varia natura – che affiancano e/o si incrociano con la responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare – attribuite ai dirigenti dalla normativa in vigore: quella sul mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare, quella relativa al controllo sulle assenze dei dipendenti, quella sulla violazione di disposizioni imperative sull'assunzione o l'impiego di lavoratori, quella sulla mancata adozione del piano della performance e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e sul mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione, quella di tipo amministrativo-contabile per l'attività gestionale (prevista dall'art. 17, c. 1, lettera *r*), della legge n. 124 del 2015), ecc.

### **9. La retribuzione dei dirigenti**

Nell'art. 11 si ritrova (alla lettera *n*) del comma 1) una serie di previsioni che nel loro insieme rispondono, nel merito, a obiettivi condivisibili di omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico<sup>44</sup> (con una disciplina omogenea anche dei fondi destinati dalle varie amministrazioni alla retribuzione accessoria), e di contenimento e riqualificazione della spesa, con la valorizzazione della retribuzione di posizione, l'introduzione di istituti premiali legati al merito e la conferma di una tendenza – già presente in precedenti, recenti provvedimenti normativi – a collegare la retribuzione di risultato sia agli obiettivi fissati per le strutture amministrative complessivamente considerate che a quelli assegnati ai singoli dirigenti.

Va, però, rilevato che alcune di queste disposizioni sono formulate in termini tali da far temere una possibile “invasione di campo” del legislatore nei confronti della contrattazione collettiva: va qui considerato che se l'assetto delle fonti in materia di lavoro pubblico appare assai controverso, dopo le modifiche apportate dalla legge n. 15 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009 al testo originario del d.lgs. n. 165 del 2001 (la

---

(44) Nel realizzare l'omogeneizzazione, per quanto riguarda la retribuzione “tabellare” occorrerà fare i conti con i problemi derivanti dall'abolizione della distinzione dei dirigenti in fasce (nelle amministrazioni interessate): un effetto perequativo, comunque, potrebbe aversi dalla valorizzazione della retribuzione di posizione (che, non a caso, nella norma in esame viene riportata all'interno del trattamento economico fondamentale).

questione dovrebbe, in effetti, essere affrontata nell'ambito della delega sul riordino della normativa sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 17 della stessa "legge Madia"), è però fuor di dubbio che è e rimane demandata alla contrattazione collettiva – come attualmente stabilito nell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (anche dopo le modifiche restrittive dello spazio della fonte negoziale intervenute nel 2009) – la competenza a regolare la materia del trattamento economico.

In proposito, le norme legislative possono fornire indicazioni di ordine generale, che fissino una cornice di obiettivi e di limiti per lo svolgimento dell'attività negoziale volta alla definizione degli assetti retributivi (in questo caso, dei dirigenti): a tale riguardo, accanto alle indicazioni già presenti nel testo della legge delega, si potrebbe pensare ad una prefigurazione di istituti retributivi incentivanti legati alla promozione di iniziative innovative intese al miglioramento del grado di efficienza e di efficacia dell'azione delle strutture pubbliche e alla razionalizzazione della spesa.

Non dovrebbero, invece, trovare posto nelle fonti legislative disposizioni che contengono previsioni specifiche, anche di tipo numerico, in termini assoluti o percentuali (come era nel progetto governativo), riguardanti l'articolazione delle componenti del trattamento economico o la distribuzione di premi.