

Riccardo Nobile

La riforma della dirigenza pubblica

Analisi sistematica dell'art. 11
della legge 7.8.2015, n. 124



© Copyright 2016 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8

Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622020

www.maggioli.it/servizioclienti

e-mail: servizio.clienti@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione

e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Riccardo Nobile

La riforma della dirigenza pubblica

Analisi sistematica dell'art. 11
della legge 7.8.2015, n. 124

Note sull'autore

Il prof. Riccardo Nobile è esperto di Diritto del Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e autore di libri e pubblicazioni in materia di pubblico impiego. Svolge regolarmente attività di docenza in master universitari in Pubblica Amministrazione presso l'Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia ed in corsi di formazione professionale riservati a pubblici dipendenti. È membro di nuclei ed organismi di valutazione. Svolge un'intensa attività divulgativa in qualità di giornalista pubblicista. È stato segretario generale del Comune di Belluno, della Provincia di Monza e della Brianza e, da ultimo, del Comune di Cologno Monzese.

Sommario

1. Introduzione generale e piano dell'opera	6
2. Il sistema della dirigenza pubblica - lett. a)	9
3. L'inquadramento e la formazione dei ruoli della dirigenza. L'abolizione dei segretari comunali e provinciali lett. b)	13
4. L'accesso alla dirigenza - lett. c)	29
5. Il sistema della formazione dei pubblici dipendenti - lett. d)	36
6. La formazione permanente dei dirigenti - lett. e)	40
7. La mobilità della dirigenza - lett. f)	43
8. Il conferimento degli incarichi dirigenziali - lett. g)	46
9. La durata degli incarichi dirigenziali - lett. h)	57
10. I dirigenti privi di incarico - lett. i)	61
11. La valutazione dei risultati - lett. l)	67
12. La responsabilità dei dirigenti - lett. m)	70
13. La retribuzione dei dirigenti - lett. n)	74
14. La disciplina transitoria - lett. o)	79
15. La revoca degli incarichi - lett. q)	82
16. L'attuazione della delega legislativa	84
Appendice normativa	89

1. Introduzione generale e piano dell'opera

1.1. La legge 7.8.2015, n. 124 si occupa, fra l'altro, di riforma della dirigenza. Lo fa nell'ambito di un più vasto articolato normativo, che riguarda la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, toccando da vicino anche la disciplina del rapporto di lavoro alle loro dipendenze. Essa non contiene una disciplina di dettaglio, ma solo principi, criteri direttivi e tempi entro i quali il legislatore delegato dovrà produrre vere e proprie disposizioni operative, da attuare mediante la decretazione legislativa delegata di competenza ed attribuzione governativa ex art. 77 Cost.. Il tutto senza escludere, ma forse e dopo tutto presupponendo, ulteriori forme di intervento governativo da attuare mediante lo strumento regolamentare previsto in via generale dalla legge 23.8.1988, n. 400 per garantire piena compiutezza ed operatività alla riforma in questione.

La norma direttamente rilevante *in subiecta materia* è l'art. 11 della fonte di regolazione, articolato in tre commi, il primo dei quali è a sua volta suddiviso in quindici sottopartizioni a loro volta variamente ed ulteriormente articolate. Il *focus* della legge delega non è semplice, ma duplice: la disciplina della dirigenza e la valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. Chiara è la differenza di impostazione: il comma 1, lett. a) della fonte di regolazione contiene la visione complessiva del sistema che il legislatore intende attuare; le restanti articolazioni, introdotte ciascuna da una differente e progressiva lettera dell'alfabeto corsivo, prevedono i principi ed i criteri direttivi vi volta in volta rilevanti *ratione materiae*. Detto in altri termini, l'art. 11, comma 1, lett. a) della legge 7.8.2015, n. 124 enuclea e determina la *weltanschauung* della riforma della dirigenza, della quale le successive articolazioni della norma sono declinazioni di specie e di settore in funzione della materia trattata.

Al primo paragrafo sarà riservata la trattazione di visione del sistema della dirigenza pubblica, della tracciatura dei dirigenti in relazione agli *skill* posseduti da ciascuno di essi, unitamente alla determinazione delle modalità di tenuta delle banche-dati e di gestione dei ruoli nei quali saranno iscritti e confluiranno tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni interessate dalla riforma.

Ai vari paragrafi sarà riservata la disamina delle norme che riguardano i settori nevralgici che interessano la figura del dirigente pubblico, i quali sono chiaramente enunciati dall'art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124, nelle sue molteplici articolazioni. In questa sede,

è utile rammentarne ed anticiparne didascalicamente i contenuti: l'accesso alla dirigenza pubblica, il sistema di formazione dei pubblici dipendenti, la formazione permanente dei dirigenti, la mobilità della dirigenza, il conferimento degli incarichi dirigenziali, la durata degli incarichi dirigenziali, la sorte dei dirigenti privi di incarico, la valutazione dei risultati dei dirigenti, la loro retribuzione, la necessaria disciplina transitoria della funzione dirigenziale, il conferimento degli incarichi dirigenziali nel Sistema sanitario nazionale, e le ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi dirigenziali *tout court* ed in settori sensibili ed a rischio di corruzione.

Il lavoro non è frutto di azioni titaniche o di sforzi macistici, né ha determinato la perdita di ore di sonno oltre lo stretto necessario: esso altro non è che la sistemazione organica di una série di sei interventi di approfondimento apparsi sulle pagine della Gazzetta degli Enti Locali, lodevole e pregevole rivista del Gruppo Maggioli, che da anni accompagna gli operatori del diritto con penetranti analisi giuridiche e aggiornamenti in tempo reale del complesso tessuto normativo che investe la pubblica amministrazione in generale ed il mondo degli enti locali in particolare.

Ovviamente, laddove è stato possibile le annotazioni originarie sui singoli istituti che interessano la riforma della dirigenza sono state risistemate ed ampliate, per aggiungere quel che originariamente era stato pretermesso o volutamente omesso perché ritenuto ridondante. Qua e là sono state aggiunte considerazioni di ordine logico-sistematico per garantire la necessaria coerenza del lavoro nel suo complesso.

1.2. Per economia di trattazione, l'opera non tratterà lo speciale regime che riguarda la dirigenza medica, per la quale rinviando fin d'ora ad un prossimo intervento organico sulla materia, attese le specificità in relazione alla peculiarità delle prestazioni dirigenziali ed al particolare *status* dei suoi dirigenti. Più in particolare, non sarà trattato l'art. 11, comma 1, lett. p) della legge 7.8.2015, n. 124. Qualche fugace accenno ad essa sarà però effettuato qua e là per facilitare la comprensione degli istituti di portata generale che riguardano la dirigenza *tout court*.

1.3. Per completezza di trattazione e per facilitare il rapido confronto con le fonti di regolazione si è ritenuto utile completare l'opera con un'appendice normativa, nella quale confluisce l'art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124, nelle sue molteplici articolazioni.

1.4. Il piano dell'opera è semplice: analizzare l'intero articolato normativo, con l'eccezione segnalata, prestando attenzione alla successione delle lettere che intercettano ed introducono ogni singolo ambito della riforma. Ognuna di esse sarà ulteriormente ripartita nelle articolazioni che la caratterizzano, sotto-ambito per sotto-ambito, sviluppando per ciascuno di essi, di volta in volta, le considerazioni ed i commenti chiarificatori ritenuti necessari.

Nel procedere a tutto ciò sarà seguito uno stile uniforme, preordinato a garantire la necessaria omogeneità alla trattazione di commento e la facile ed agevole identificazione della materia oggetto di analisi ed approfondimento.

1.5. Un ringraziamento particolare va alla Casa Editrice Maggioli, che ha accolto con

favore la proposta di dare alle stampe il commento integrale alla materia in questione. Un particolare ringraziamento va anche a B.B., che, con la sua presenza, ha incoraggiato e seguito con pazienza la stesura di questo lavoro.

2. Il sistema della dirigenza pubblica lett. a)

2.1. I primo sottoinsieme di proposizioni che confluiscono nell'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 7.8.2015, n. 124 tracciano la visione di insieme della riforma della dirigenza e ne intercettano la *weltanschauung*. Detto in altri termini, le due proposizioni in cui essa si articola sono i pilastri sui quali è costruita la riforma preordinata a conferire nuove veste alla dirigenza pubblica. Non è un caso che il soggetto della prima di esse sia il nome "istituzione", a voler significare la forza *thetica* e tellurica che la ispira: "istituire", infatti, rimanda direttamente a "costituire", segno e termine evidente del trapassare da un prima ad un poi e dunque al pergiungere e ad un "venire in essere" di qualcosa che, caratterizzato da nuovo, determina la cessazione della parabola di ciò che ha preceduto. Le annotazioni che precedono rimandano alla "volontà del fare", a sua volta prodotto della possibilità e del poter fare.

Ecco, la riforma è segno del poter fare che si materializza in un atto di volontà con effetti costitutivi, il cui prodotto è proprio quel che la norma enuncia: l'*"istituzione del sistema della dirigenza pubblica"*. Un sistema determinato nei suoi assi portanti, che lo definiscono, costituendo le ragioni dell'oltrepassamento dell'esistente. Tutto ciò avviene attraverso due momenti di fondamentale e segnalata rilevanza.

2.1.1. Il primo asse portante è l' *"istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli, secondo le previsioni di cui alle lettere da b) a q)"*. La norma è preordinata alla creazione di una nuova caratterizzazione della dirigenza nella pubblica amministrazione. Essa ne specifica da subito gli elementi costitutivi, che vengono specificati e dettagliati nel suo prosieguo, lungo il dipanarsi dell'art. 11, comma 1, della legge 7.8.2015, n. 124.

Il primo elemento caratterizzante è la creazione di *"ruoli unificati e coordinati"*, e determina il superamento della logica del cosiddetto "ruolo unico della dirigenza". Rispetto a quest'ultima istanza, la riforma è duplicemente innovativa. In primo luogo perché accantona il progetto da più parti ventilato di attuare la *reductio ad unum* del ruolo della dirigenza, che, com'è noto, era stato adombrato in singoli e determinati momenti storici dell'evoluzione della materia in questione. In secondo luogo, perché determina la costi-

tuzione *ex novo* di tre ruoli distinti e separati, ma non completamente irrelati fra di loro, ponendoli sul medesimo piano e specializzandoli solo in funzione della natura giuridica dei soggetti istituzionali – Stato, regioni ed enti locali – tradizionalmente dotati di dirigenti.

Il secondo elemento caratterizzante è costituito dalla determinazione dei tratti comuni che valgono a non rendere i tre ruoli della dirigenza del tutto eterogenei fra di loro. Essi sono connotati dalla propensione all'accomunamento, ossia al far loro condividere caratteristiche e specificazioni che hanno valore di definizione di *status*. I fattori unificanti sono i "*requisiti omogenei di accesso*" e le "*procedure analoghe di reclutamento*". Il primo elemento unificante riguarda le modalità di accesso sia ai ruoli della dirigenza, sia agli incarichi di funzioni dirigenziali da parte dei dirigenti di ruolo. In analogo modo opera il secondo elemento unificante, che però appare più preordinato alla fase dell'ingresso in carriera del dirigente. Entrambi gli elementi di unificante definizione sono a loro volta ulteriormente definiti da tre caratterizzazioni, introdotte quali elementi di principio e di visione generale insieme: il merito, l'aggiornamento e la formazione continua. Essi sono tre fatti caratterizzanti che costituiscono il genoma del dirigente *tout court*, a prescindere dalla sua collocazione, pubblica o privatistica che sia. Il dirigente, infatti, è soggetto cui è demandata la determinazione dei fatti organizzativi del proprio *commitment* e, all'interno di esso, l'esclusiva responsabilità della gestione preordinata alla realizzazione degli obiettivi assegnatigli e dell'organizzazione dei propedeutici fattori di produzione e di successo della propria azione.

Se queste sono le premesse di ordine generale, è ovvio che nella pubblica amministrazione i fattori della definizione dell'accesso e del reclutamento si specificano ulteriormente in ragione della preordinazione dell'azione dirigenziale alla realizzazione del pubblico interesse in modo imparziale, incorrotto e nel quadro del dispiegarsi di un'azione gestionale ed organizzativo complessivamente protesa alla realizzazione del suo buon andamento. Proprio in questa direzione trovano valorizzazione i tre fattori definitivi enunciati dal legislatore, ossia il merito, l'aggiornamento e la formazione continua.

Il primo esige che il dirigente sia reclutato, e che il suo incarico si fondi, sulla base del possesso dimostrato di capacità, competenze ed esperienze in modo verificabile e sulla base di procedure di selezione connotate da oggettività. Il secondo fa del dirigente un soggetto che deve essere costantemente all'altezza della situazione, e dunque in pieno e continuo possesso di capacità e competenze adeguate al divenire dei tempi, dello stato della normativa e dell'evolversi dei modelli di direzione. Il terzo impone che del dirigente debba essere valorizzata la capacità di esercizio del ruolo dimostrata nella diuturna esplicazione della sua attività. Tutto ciò rimanda immediatamente, né così non potrebbe essere altrimenti, alla problematica della valutazione della *performance* dirigenziale, che riguarda sia la realizzazione degli obiettivi individuali e della sua organizzazione, sia i comportamenti organizzativi. Al dirigente, infatti, si richiede non tanto il "fare" ed il "saper fare", ma l' "essere" e, soprattutto, il "saper di dover essere", elementi tutti valorizzati dal sistema di *performance management* oggi obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni a partire dal d.lgs. 27.10.2009, n. 150.

Il "*sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati*" è ulterior-

mente *caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli*". Quest'enunciazione tutta volta al modo indicativo ha in realtà valore cogente e prescrittivo, e vale quale principio e criterio direttivo ex artt. 76 e 77, comma 1, Cost. rivolto al legislatore delegato, che dovrà adeguatamente valorizzarla attraverso lo strumento del decreto legislativo delegato. Ciò, in buona sostanza, significa che i tre ruoli della dirigenza delineati dall'art. 11, comma 1, lett. b), num. 1, 2 e 3 della legge 7.8.2015, n. 124 non sono affatto impermeabili, talché dovrà essere precostituito l'idoneo meccanismo per consentire il transito dei dirigenti dall'uno a ciascuno degli altri, pur stante il principio dell'unicità e dell'esclusività dell'iscrizione in atto.

Tutte le indicazioni contenute nella norma in questione sono declinate dalle "*previsioni di cui alle lettere da b) a q)*" dell'art. 11, comma 1, della legge 7.8.2015, n. 124. Non è dunque né improprio, né azzardato enunciare e ribadire che le indicazioni della norma, pur se brevi e sintetiche, costituiscono una vera e propria visione complessiva del mondo della dirigenza pubblica, ossia la sua *weltanschauung*, per l'appunto.

2.1.2. Il secondo asse portante è l' "*istituzione di una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli di cui alla lettera b) e affidamento al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri della tenuta della banca dati e della gestione tecnica dei ruoli, alimentati dai dati forniti dalle amministrazioni interessate*". La norma è il completamento del contenuto del primo asse portante che caratterizza la *weltanschauung* della riforma della dirigenza pubblica. Essa ha un valore prevalentemente organizzativo, ma non sottace elementi di richiamo a contenuti già in precedenza espressi. Ne sono elemento sintomatico la considerazione del *curriculum* e della valutazione. Il primo è elemento dal quale devono emergere le caratteristiche di ogni dirigente, ossia proprio le capacità, le competenze, le esperienze maturate ed i contenuti dei processi di formazione professionale acquisiti. Il secondo è la caratterizzazione della *performance* realizzata nei momenti in cui essa si articola secondo le indicazioni del d.lgs. 27.10.2015, n. 150.

Attesa la rilevanza del metà-principio del merito quale elemento sul quale fondare il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali e la centralizzazione della gestione dei tre ruoli della dirigenza pubblica, è più che evidente che il legislatore preordini la propria azione all'organizzazione di un sistema che consenta la raccolta sia dei *curricula* di tutti i dirigenti iscritti nei rispettivi ruoli di appartenenza, sia delle valutazioni conseguite. È questa la logica sottesa all'istituzione del sistema della banca-dati. Diretto corollario di questa specifica istanza è la centralizzazione "*della tenuta della banca dati e della gestione tecnica dei ruoli*", i cui dati devono essere evidentemente alimentati con continuità attraverso un sistema *bottom-up*, dalle singole amministrazioni di appartenenza.

La previsione normativa in questione non deve trarre in inganno, né preordinare l'interprete a soluzioni frettolose. La gestione dei tre ruoli sarà effettuata non direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica, come sembra apparire dal dato letterale e decontestualizzato della disposizione normativa, ma da ciascuna delle tre Commissioni indipendenti istituite nel suo ambito. Ciò si ricava dalla lettura congiunta della lett. a), ultima proposizione dell'art. 11, comma 1, della legge 7.8.2015, n. 124 e dalla sua successiva lett. b), quest'ultima variamente ed ulteriormente articolata.

A questo proposito, deve essere segnalato che la previsione delle Commissioni *de quibus* è elemento di garanzia a presidio dell'indipendenza della dirigenza dal potere politico, osservato che la prima è autonoma nell'esplicazione delle sue prerogative gestionali ed organizzative, sia pure nel rispetto degli atti di indirizzo degli organi di governo. È questo il precipitato e la conseguenza insieme del principio di separazione fra attività di indirizzo e controllo politico, demandato agli organi di governo, ed attività di gestione ed organizzazione gestionale, attribuito funzionalmente alla dirigenza professionale. Il principio è sancito dall'art. 4 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 ed è considerato attuazione dei superiori principi di imparzialità e buona amministrazione previsti *per tabulas* dall'art. 97, comma 1, Cost. Di ciò dovrà tenere adeguato conto il legislatore delegato nell'attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124, a pena della vulnerazione della norma costituzionale, con tutte le conseguenze che ne derivano.

2.2. Il giudizio sull'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 7.8.2015, n. 124 è incondizionatamente positivo. Esso tiene conto della funzione di questa norma, che, tutta protesa ad enucleare le fondamenta della riforma, appare ancorarla, almeno a parole, al meta-principio del merito, attraverso le declinazioni di contesto che ne vengono fornite e che si rinvengono nell'intero suo articolato. Per non fare dei contenuti della legge delega enunciazioni reboanti buone per tutte le stagioni, il legislatore delegato dovrà frapporre una particolarissima attenzione ad inverarli con dettagliata e segnalata rispondenza ai valori costituzionali espressi dall'art. 97, comma 1, Cost., a presidio dei quali sono chiamate ad operare le tre Commissioni previste dall'art. 11, comma 1, lett. b), della fonte di regolazione.

Ciò che deve essere scongiurato dalla legislazione delegata è l'attualizzazione del modello della cosiddetta "dirigenza fidelizzata", osservato che il conferimento degli incarichi dirigenziali deve essere fondato sulla conoscenza, che è atto di ragione, e non su motivazioni retrostanti che con la prima non hanno la benché minima attinenza. Alla fiduciarità, deve essere sostituita la lealtà, fondata sulla correttezza desunta proprio dal merito, dalle capacità, dalle competenze e dalla valutazione della *performance*. "Fiduciarità" e "fidelizzazione" rimandano a "fede", che è *argumentum non visibilium*, e dunque proprio tutto il contrario con ciò che si desume dai contenuti della riforma, che si imperniano solo e soltanto su fattori di conoscenza.

Su ciò è bene riflettere con segnalata profondità, e ciò non potrà non essere argomento di meditazione per il legislatore-delegato.

3. L'inquadramento e la formazione dei ruoli della dirigenza. L'abolizione dei segretari comunali e provinciali lett. b)

3.1. In relazione all'inquadramento della dirigenza pubblica, l'art. 1, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124 interviene ed opera attraverso una fondamentale quadripartizione, caratterizzata dalla costituzione di tre ruoli unici nei quali articolarla e dall'eliminazione della figura del segretario comunale e provinciale. Già da ciò traspare l'impianto della riforma, caratterizzato, in primo luogo, dalla previsione di tre ruoli distinti specializzati *ratione subiecti ac materiae*, nei quali far confluire tutti i dirigenti appartenenti alle pubbliche amministrazioni coinvolte. Si è qui al cospetto di una precisa scelta del legislatore-delegante, contrario all'istituzione di un albo unico della dirigenza, per fin troppo evidenti ragioni di razionalità di impianto e di specificazione. Segue l'abolizione della figura del segretario comunale e provinciale e dunque della disciplina ad esso riservata dal d.lgs. 18.8.2000, n. 267 e dalla relativa normativa di attuazione.

In questa sede deve essere osservato che la riforma de qua opera a legislazione invariata, talché non tocca, né lambisce l'ordito normativo attualmente vigente ed operante. Da ciò segue *de plano* che l'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124 non determina *ex se* l'abolizione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, che, per contro, è demandata alla decretazione legislativa delegata in materia. A quest'ultima sono demandati, altresí, gli effetti abrogativi *ratione materiae* di volta in volta interessati dai singoli ámbiti oggetto di sua regolamentazione, che, giova rammentarlo, si risolve non in norme immediatamente precettive, ma nell'enunciazione di principi e criteri direttivi rivolti al legislatore delegato, salvo contrario e specifico avviso desumibile *per tabulas*.

Non è questa la sede per esprimere giudizi sull'opzione seguita dal legislatore in tema di abolizione della figura del segretario comunale e provinciale. Non può comunque sfuggire che la riforma porta a compimento specifiche istanze da sempre presenti e ser-

peggianti. Per assicurare l'adeguato trapassare da un sistema al suo alternativo, il legislatore ha comunque previsto un regime transitorio che può protrarsi fino a tre anni dall'entrata in vigore della decretazione delegata *ratione materiae*, anche se è presumibile che esso sarà notevolmente riaccurciato per non intralciare la messa a regime della riforma.

3.1.1. La norma si occupa, in primo luogo, *"dei dirigenti dello Stato"*, attraverso dieci punti di saliente significato e portata operativa. Essi toccano da vicino tutti gli aspetti di maggiore rilevanza che sono preordinati a definire la caratterizzazione dei dirigenti pubblici delle amministrazioni statali. La pretesa del legislatore è quella di ridisegnarne la figura ed i percorsi di carriera. Ad essa si aggiunge l'introduzione di uno speciale organismo cui demandare la concreta gestione del ruolo dei dirigenti dello Stato, ossia la Commissione per la dirigenza statale operante presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale sono demandati compiti e funzioni strategiche. La normativa ora in commento non tratta di aspetti di rilevanza baricentrica quali le modalità di conferimento degli incarichi, la loro revoca, la regolamentazione della sorte dei dirigenti rimasti privi di incarico *et coeteris paribus*: attese la specificità, la loro trattazione avviene in ambiti ad essi riservati.

Come evidenziato di passaggio, i criteri ed i principi direttivi in materia di definizione della dirigenza dello Stato sono dieci. Qui di seguito, la loro trattazione in modo ripartito ed articolato

3.1.1.1. Il primo punto riservato alla dirigenza dello Stato riguarda ciò attorno a cui essa è organizzata e chiamata ad operare. Si tratta dell' *"istituzione di un ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri"*, nel quale far confluire *"i dirigenti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali, delle università statali, degli enti pubblici di ricerca e delle agenzie governative istituite ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"*. È questo il primo dei tre ruoli unici della dirigenza della pubblica amministrazione interessata dalla riforma in questione. Esso è destinato a divenire il luogo di convergenza della dirigenza che proviene da una pluralità di amministrazioni variegata per natura e funzione. La legge delega parla a questo proposito di *"appartenenza ai ruoli"*, ma ciò è affermazione *ad pompam*, perché essi, di fatto, non esistono neppure. La norma non menziona le Autorità indipendenti, il cui personale dirigenziale non confluisce nel ruolo unico della dirigenza dello Stato, ma è trattato altrimenti, attesa la specifica collocazione di tali organismi nell'assetto dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

3.1.1.2. Il punto trattato dalla norma è la categorica e tradizionale *"esclusione dallo stesso ruolo del personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*. La *conventio ad excludendum* in parola non è affatto una novità, ma è inserita nel solco di una tradizione più che ventennale. Qui vale solo la pena di rammentare che essa interessa i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17.7.1947, n. 691, e dalle leggi 4.6.1985, n.

281 e 10.10.1990, n. 287. Ad essi si aggiungono i dipendenti, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto d.p.r. 2.11.2000, n. 362, il personale volontario di leva, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria. Sono inoltre esclusi dall'applicazione dell'art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124 e dalla relativa decretazione delegata i professori ed i ricercatori universitari, attesa la peculiare tutela che l'art. 34 Cost. assegna all'insegnamento ed alla libertà didattica.

3.1.1.3. La norma in questione enuncia ed affronta *in nuce* l'"eliminazione della distinzione in due fasce" della dirigenza statale attualmente presente nel d.lgs. 30.3.2001, n. 165. Il riferimento è alle differenti funzioni dirigenziali ascritte alla dirigenza dello Stato dagli artt. 16 e 17 della fonte di regolazione in attuazione del combinato disposto dei suoi artt. 15 e 23, l'ultimo dei quali prevede che *"in ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica"*.

L'eliminazione delle due fasce risponde all'esigenza di dilatare la platea dei soggetti conferitari di incarichi di funzioni dirigenziali, demandando all'esercizio della potestà organizzativa di ogni singola amministrazione di cui all'art. 6 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 la delineazione e determinazione degli eventuali ambiti di supremazia e sottoposizione gerarchica. In questo modo, la riforma della dirigenza pubblica è destinata a ripercuotersi sugli assetti organizzativi delle amministrazioni statali, demandando ai loro atti di macro-organizzazione ed alla valorizzazione delle posizioni dirigenziali l'assegnazione di ciascun dirigente ad uno specifico livello, con l'avvertenza che ciò ha valore transeunte e, come tale, circoscritto alla mera durata del singolo incarico.

La conseguenza di tutto ciò è ovvia: a riforma definita ed ultimata, tutti i dirigenti provenienti dalla prima, piuttosto che dalla seconda fascia potranno ricevere incarichi di funzioni dirigenziali di massimo livello a prescindere dai relativi titoli di provenienza. Unica eccezione potrà essere rappresentata dall'esito e dal modo dell'attuazione dell'art. 11, comma 1, lett. o), quarta proposizione della legge 7.8.2015, n. 125, al cui commento si rimanda.

3.1.1.4. La norma introduce all'interno del ruolo della dirigenza dello Stato la *"previsione, nell'ambito del ruolo, di sezioni per le professionalità speciali"*, con l'evidente intento di differenziare la caratterizzazione della dirigenza statale *ratione materiae* e di evitare che l'eccesso di unificazione ne comprometta il funzionamento e la funzione. L'intento perseguito dal legislatore è sicuramente sensato, ma è completamente carente dell'indicazione di principi e criteri direttivi preordinati all'individuazione delle ragioni della differenziazione in funzione della specialità della professione e della peculiarità delle prestazioni dirigenziali di volta in volta caratterizzanti. Tutto ciò, in pratica, si traduce nella violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1 Cost., con tutte le conseguenze del caso.

La norma ha comunque diretta relazione con l'art. 11, comma 1, lett. c), num. 1, ultima partizione, e num. 2, quarta partizione, della legge 7.8.2015, n. 124 in materia, rispettivamente, di reclutamento mediante corso-concorso di dirigenti tecnici e tramite concorso

tout court di "dirigenti di carriera speciali". Ciò, evidentemente, pone specifici problemi di coordinamento, che dovranno essere attentamente vagliati in sede di adozione della decretazione delegata da parte del governo.

3.1.1.5. La norma prevede l'"introduzione di ruoli unici anche per la dirigenza delle autorità indipendenti, nel rispetto della loro piena autonomia". La norma risponde all'esigenza di preconstituire un ruolo della dirigenza delle autorità indipendenti, senza vulnerare la loro posizione garantita dal principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, comma 1, Cost. Con queste premesse, è del tutto evidente che la loro posizione di "piena autonomia" sarebbe compromessa qualora il loro personale di qualifica dirigenziale fosse gestito dalla "Commissione per la dirigenza statale" costituita presso il Dipartimento della funzione pubblica.

La norma appare differenziare i ruoli della dirigenza delle Autorità indipendenti in funzione della missione istituzionale di ognuna di esse. Ciò lascia aperto il problema del soggetto gestore dei ruoli unici del loro personale dirigenziale. La soluzione più verosimile è che presso ciascuna Autorità indipendente sia costituita la relativa Commissione per la gestione del ruolo unico della propria dirigenza. Ma una tale evenienza non rinviene alcun appiglio in principi e criteri direttivi ex artt. 76 e 77, comma 1 Cost., con tutti gli inconvenienti e gli inciampi del caso.

3.1.1.6. La norma prevede la "confluenza nei suddetti ruoli dei dirigenti di ruolo delle stesse amministrazioni" in sede di prima applicazione al fine di garantire l'immediata operatività della riforma una volta adottata la decretazione legislativa delegata. La funzione della norma è evidente: raccogliere tutti i dirigenti del ruolo unico in esame in un'unica soluzione per imprimere slancio all'immediata attuazione della riforma.

Nella disposizione normativa in questione non si rinviene il benché minimo accenno all'individuazione del *dies a quo* a partire dal quale dovrà essere realizzata la confluenza dei dirigenti delle amministrazioni interessate nel ruolo unico della dirigenza dello stato. Le opzioni prefigurabili sono due. La prima si risolve nell'individuazione del termine direttamente da parte della decretazione legislativa delegata; la seconda si compendia nel demandare il termine alla fonte regolamentare attuativa della decretazione legislativa delegata. In entrambi i casi è particolarmente difficile escludere che la confluenza nel ruolo unico della dirigenza dello Stato debba essere mediata da specifici regolamenti governativi a valle della decretazione legislativa delegata, attese la necessità di disciplina di dettaglio delle relative modalità di confluenza e la variegatazza delle tipologie di dirigenti interessati al relativo processo.

3.1.1.7. La norma prevede l' "esclusione dai suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica, con salvezza della disciplina speciale in materia di reclutamento e inquadramento della stessa". Anche in questo caso si è in presenza di una clausola eccezionale *ratione subiecti ac materiae*. L'effetto pratico indotto è che la dirigenza scolastica estranea alla riforma in esame per la parte che riguarda la formazione del ruolo unico della dirigenza statale. In ciò, sia pure per ragioni in parte differenti, ma comunque connesse all'autonomia didattica ed alla speciale sua collocazione nell'ambito dell'art. 34 Cost., la norma va nella medesima direzione cui è indirizzata l'esclusione dal ruolo della dirigenza dello Stato della dirigenza delle autorità indipendenti e dei professori e ricercatori universitari.

3.1.1.8. La norma tratta dell'“*istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali*”. La norma in questione è di importanza nevralgica ed autenticamente baricentrica. Essa è preordinata all'individuazione dell'organismo con funzioni di terzietà rispetto alle singole pubbliche amministrazioni cui demandare il governo e la gestione del ruolo unico della dirigenza statale.

La previsione di un tale organismo “*operante con piena autonomia di valutazione*” è una diretta conseguenza del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e di gestione, osservando refluito nell'art. 97, comma 1 Cost., osservato che l'organo amministrativo di vertice delle amministrazioni statali è titolare della potestà di conferimento degli incarichi dirigenziali.

3.1.1.9. Questa norma contiene specificazione dei contenuti della precedente proposizione direttiva e riguarda la “*previsione delle funzioni della Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi*”. Questa norma è il corollario della precedente e ne inverte la portata operativa.

Le “*funzioni della Commissione*” sono destinate a coincidere con tutte le competenze che riguardano mediatamente od immediatamente la gestione del ruolo della dirigenza statale. Fra esse, ovviamente, risaltano le materie del conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali e la loro revoca, atteso che esse incidono sul funzionamento dei relativi uffici e sulla connessa attività, senza che esse possano esaurirle *ex se*. Da ciò segue immediatamente che il legislatore delegato dovrà prevedere dettagliatamente tutte le funzioni attribuite alla competenza della Commissione per la dirigenza statale nella direzione tratteggiata, senza che al Dipartimento per la funzione pubblica possa residuare alcunché se non la fornitura del personale e dei mezzi strumentali necessari per garantire il pieno ed indipendente funzionamento.

La norma nulla dice sull'individuazione del soggetto cui è demandata la nomina dei componenti della Commissione per la dirigenza statale. È questa una carenza di allarmante e segnalata gravità, che rischia di compromettere l'intero impianto della riforma, cui è bene che il parlamento ponga rimedio a pena di configurare un evidente vizio di incostituzionalità per violazione degli artt. 97, comma 1, 76 e 77, comma 1, Cost.

3.1.1.10. La norma riguarda l'“*attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relative ai dirigenti statali, alla suddetta Commissione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*”, al fine di evitare duplicazioni di funzioni. L'intento della norma è chiaramente ispirato ad intenti semplificatori e si coglie accostando all'art. 22 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 il suo precedente art. 21, commi 1 e 1-bis. All'esito di ciò, le materie demandate alla Commissione per la dirigenza statale in sostituzione del Comitato dei garanti sono e restano la verifica

del mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione, il riscontro dell'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente ai fini del rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, nonché dell'eventuale revoca dell'incarico. Il tutto ai fini della collocazione del dirigente in posizione di disponibilità nel ruolo unico della dirigenza dello Stato ovvero del più grave recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo. Ad esse si aggiunge la decurtazione della retribuzione di risultato in presenza dell'accertamento della colpevole violazione del dovere di vigilanza sui propri dipendenti in materia di *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione.

3.1.2. La norma si occupa, in secondo luogo dei *"dirigenti delle regioni"*, attraverso quattro momenti caratterizzanti. Prima di analizzarne compiutamente i contenuti è bene dire subito che appare quanto meno anomalo *prima facie* che la legislazione dello Stato si interessi della dirigenza delle regioni, attese la specifica rilevanza costituzionale e la peculiare loro competenza nella regolamentazione del proprio personale. L'anomalia, peraltro, è solo apparente. Per convincersene è, infatti, sufficiente rammemorare l'orientamento della Corte costituzionale in materia, la quale ha più volte invocato l'art. 117, comma 1, lett. l), Cost. in tema di *"ordinamento civile"* per validare i percorsi del legislatore nazionale in ambiti simili a quello qui in trattazione.

Quattro sono i momenti caratterizzanti della normativa in materia di ruolo della dirigenza delle regioni. Qui di seguito la loro analisi.

3.1.2.1. La norma ha ad oggetto l'*"istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un ruolo unico dei dirigenti regionali"*. Essa replica quanto disposto per la dirigenza statale. Anche in questo caso, il ruolo unico dei dirigenti regionali è il luogo di convergenza di una pluralità di soggetti. La *ratio legis* è la solita: formare un bacino più ampio possibile per favorire la più ampia delle scelte possibili al momento dei conferimenti degli incarichi di funzioni dirigenziali, ma anche la spontanea circolazione dei dirigenti regionali sull'intero territorio nazionale. La norma non prevede la possibilità di differenziare il ruolo unico in funzione dell'assetto prestazionale che caratterizza le singole competenze dirigenziali. L'omissione è particolarmente grave, perché determina commistioni ed indifferenziazioni proprio laddove, per contro, sarebbe stato saggio ed utile differenziare, proprio come accade per il ruolo unico della dirigenza dello Stato.

3.1.2.2. In modo del tutto identico a quanto previsto per la dirigenza dello Stato, la norma in questione riguarda la *"confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali"* in sede di prima applicazione, anche in questo caso al fine di garantire l'immediata operatività della riforma una volta sopraggiunta la decretazione legislativa delegata. La funzione della norma è evidente: raccogliere tutti i dirigenti del ruolo unico in esame in un'unica soluzione per imprimere slancio all'immediata attuazione della riforma all'alba del sorgere della decretazione delegata e della sua eventuale disciplina attuativa.

Anche in questo caso, vale quanto già evidenziato per la dirigenza dello Stato in relazione alla mancanza del benché minimo accenno all'individuazione del *dies a quo* a partire

dal quale dovrà essere realizzata la confluenza dei dirigenti delle amministrazioni regionali nel ruolo unico della relativa dirigenza. Come accennato di passaggio, le opzioni prefigurabili sono due. Per la prima, l'individuazione del termine in questione è demandato direttamente alla decretazione legislativa delegata; per la seconda, esso non può che essere attribuito alla fonte regolamentare attuativa della decretazione legislativa delegata. In entrambi i casi è particolarmente difficile escludere che la confluenza nel ruolo unico della dirigenza delle regioni possa avvenire senza l'intermediazione di specifici regolamenti governativi a valle della decretazione legislativa delegata, attese la necessità di disciplina di dettaglio delle relative modalità di confluenza. Il tutto con l'evidente complicazione del necessario coinvolgimento nel loro iter formativo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

3.1.2.3. Anche per i dirigenti delle regioni è prevista, *mutatis mutandis*, l'"attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera". Si è qui in presenza di una norma-fotocopia, che ricalca quanto previsto per *tabulas* a proposito della gestione del ruolo unico della dirigenza dello Stato. Nella disposizione normativa non compare il benché minimo riferimento né all'individuazione del soggetto cui è attribuita la competenza alla norma dei componenti della Commissione per la dirigenza regionale, né, e ciò è ancora più grave, alla sua collocazione organica. La soluzione più verosimile è che essa sia allocata, al pari della Commissione per la dirigenza dello Stato, nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica, anche se una tale collocazione è tutt'altro che esente da mende, la prima e la più fondata delle quali poggia sulla posizione costituzionalmente differenziata delle regioni a statuto speciale ed ordinario così come pure delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Comunque sia, ciò che risalta è anche in questo caso l'assenza di principi e criteri direttivi, con immediate conseguenze sull'aderenza della norma ai noti precetti che derivano dal combinato disposto degli artt. 97, comma 1, 76 e 77, comma 1, Cost.

3.1.2.4. La norma ha ad oggetto *"inclusione nel [...] ruolo unico della dirigenza [delle regioni] [dei dirigenti] delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e della dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale ed esclusione dallo stesso, ferma restando l'applicazione dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del Servizio sanitario nazionale"*. La norma si caratterizza per la confusione nell'ambito del medesimo ruolo unico di una pluralità di dirigenti provenienti dalle esperienze più disparate. Ciò desta ulteriore perplessità atteso che l'art. 10 della legge 7.8.2015, n. 124 tratta proprio del *"riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"*.

A parziale assoluzione del legislatore, deve essere però rammentato che la contrattazione collettiva nazionale inserisce da sempre i dipendenti ed i dirigenti nel comparto degli enti locali, direttamente riferibile a tutti i dipendenti e dirigenti delle regioni.

3.1.3. La norma si occupa in terzo luogo dei *"dei dirigenti degli enti locali"* attraverso

quattro enunciazioni di fondo. Anche qui valgono le medesime osservazioni già formulate per il ruolo dei dirigenti delle regioni, ancorché in forma indebolita. In analogo modo, per le osservazioni di legittimità costituzionale, che *prima facie* possono essere escluse.

3.1.3.1. Così come per la dirigenza dello Stato e per quella delle regioni, la riforma prevede l'istituzione "*previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali*". Questa disciplina ricalca nella sostanza il proprio *análogon* previsto per il ruolo unico della dirigenza delle regioni. Essa è protesa a formare un bacino più esteso possibile per favorire la più ampia delle scelte possibili al momento dei conferimenti degli incarichi di funzioni dirigenziali, ma anche la spontanea circolazione dei dirigenti degli enti locali sull'intero territorio nazionale. Anche in questo caso, la norma non prevede la possibilità di differenziare il ruolo unico in funzione dell'assetto prestazionale che caratterizza le singole competenze dirigenziali. Valgono qui le medesime osservazioni già evidenziate per il ruolo unico della dirigenza regionale.

3.1.3.2. La norma prevede "*confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo negli enti locali in sede di prima applicazione*". Anche in questo caso si è in presenza di una sostanziale riproposizione di una disciplina del tutto identica a quella prevista per il ruolo unico della dirigenza delle regioni, preordinata a garantire l'immediata operatività della riforma una volta attuata dalla decretazione delegata ed emanate le necessarie norme regolamentari di attuazione.

3.1.3.3. Con portata ed effetti baricentrici, la norma prevede l' "*attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera*". Ancóra una volta si è in presenza di una norma-fotocopia, che riproduce nella sostanza quanto previsto a proposito della gestione del ruolo unico della dirigenza dello Stato. Come accade per il ruolo unico della dirigenza delle regioni, il legislatore ha completamente omesso di individuare sia il soggetto cui è attribuita la competenza alla nomina dei componenti della Commissione per la dirigenza degli enti locali, sia la sua collocazione organica. La soluzione più verosimile è anche in questo caso che essa sia collocata, al pari della Commissione per la dirigenza dello Stato, nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica. Come è evidente, tale collocazione è tutt'altro che scontata in ragione della posizione costituzionalmente differenziata degli enti locali rispetto allo Stato. Valgono anche qui le osservazioni critiche circa l'assenza di principi e criteri direttivi entro cui dovrà muoversi il legislatore delegato, sollevando più di una riserva sulla tenuta della norma al cospetto del combinato disposto degli artt. 97, comma 1, 76 e 77, comma 1, Cost.

3.1.3.4. La norma prevede il "*mantenimento della figura del direttore generale di cui all'articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191*" e la "*definizione dei relativi requisiti, fermo restando quanto previsto dal numero 4) della presente lettera*". L'opzione adombrata dal legislatore delegato si rifà alla norma che ha fortemente limitato la possibilità di nomina del direttore generale previsto originariamente in modo indifferenziato rispetto alla consistenza demografica degli enti locali territoriali dall'art. 108 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Com'è noto, l'art. 2, comma

186, lett. d), della legge 23.12.2009, n. 191 ha circoscritto la possibilità di nomina del direttore generale alle sole province ed ai comuni la cui popolazione eccede i 100.000 abitanti, con finalità di contenimento della spesa pubblica in generale e di personale nello specifico. La portata della norma ne presuppone la lettura in combinato disposto con l'art 11, comma 1, lett. d), settima proposizione, la quale prevede la "possibilità, per le città metropolitane e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, di nominare, in alternativa al dirigente apicale, un direttore generale ai sensi dell'articolo 108 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e previsione, in tale ipotesi, dell'affidamento della funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa e della funzione rogante a un dirigente di ruolo". La conclusione cui è possibile addivenire già oggi preclude da subito la possibilità di nomina del direttore generale nelle province, peraltro interessate da un'azione di incessante limitazione delle loro funzioni, lasciando, peraltro, in vigore le nomine precedenti in base al principio dell'intangibilità dei contratti in essere da parte dello *ius superveniens*.

La norma in questione merita particolare apprezzamento nella parte in cui demanda alla legislazione delegata la determinazione dei requisiti soggettivi necessari ai fini della nomina del direttore generale ex art. 108 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 negli enti in cui ciò è consentito, con ciò recependo sia pure *in nuce* le osservazioni più volte formulate dalla magistratura contabile in merito al necessario possesso dei titoli richiesti per l'accesso alla dirigenza *tout court*, stante la considerazione secondo cui il direttore generale è ad ogni effetto un dirigente. Il tutto con l'avvertenza chiara fin da subito che il direttore generale è estraneo al ruolo unico della dirigenza degli enti locali.

3.1.4. la norma, in quarto luogo, si occupa in maniera composita, ma sostanzialmente caducatoria dei "dei segretari comunali e provinciali", peraltro nella piena e non intaccata vigenza del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Questa è la parte della legge delega di maggiore significato per la disciplina del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali, perché interviene nei confronti di una figura storica, attualmente inquadrata negli organici del Ministero dell'interno, e dunque nell'ambito dell'amministrazione civile dello Stato, nella quale è ritornata dopo essere stata gestita per anni da un'Agenzia autonoma in attuazione della legge 15.5.1997, n. 127. Anche in questo caso, la fonte di regolazione è sottoarticolata in undici punti.

3.1.4.1. Il primo punto riguarda l'"abolizione della figura" del segretario comunale e provinciale, con ciò portando a compimento ed attuazione la relativa intenzione palesatasi a partire dal 1969 in coincidenza con la prima questione di costituzionalità sollevata innanzi alla Corte costituzionale e riformulata in occasione del *referendum* abrogativo adombrato nella seconda metà degli anni '90, poi non tenutosi all'esito della legge 15.5.1997, n. 127.

L'abolizione del segretario comunale e provinciale è ovviamente differita al momento dell'adozione della decretazione legislativa delegata *ratione materiae*. Fino a quel momento la figura continua ad operare perché nella sostanza prevista e definita nelle sue funzioni da un norma legislativa vigente e non toccata da forme di abrogazione, che, nel caso di specie, non vi sono. Fino all'attuazione della riforma, pertanto, il segretario comunale e provinciale continua ad esercitare le funzioni previste dall'art. 97 del d.lgs.

18.8.2000, n. 267, così come pure ne continua la gestione da parte della competente partizione organizzativa operante all'interno del Ministero dell'interno.

3.1.4.2. Il secondo punto ha ad oggetto l' *"attribuzione alla dirigenza [inquadrate nel ruolo della dirigenza degli enti locali] [...] dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa"*. La norma costituisce attuazione *per tabulas* del principio di separazione dell'attività di indirizzo e controllo politico dall'attività di gestione e controllo amministrativo, rispettivamente demandate dall'art. 4, commi 1 e 2 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 la prima agli organi di governo e la seconda alla dirigenza senza possibilità di commistioni a pena di vulnerare i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa *tout court* sanciti dall'art. 97, comma 1, Cost. Intesa in questo modo, la previsione normativa in esame è del tutto ridondante. Per completezza deve essere rammentato in questa sede che l'attività di controllo sull'azione amministrativa dei comuni e delle province è stata funzionalmente demandata alla dirigenza degli enti locali dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.l. 10.10.2012, n. 174, convertito nella legge 7.12.2012, n. 213, che ha interamente riformulato ed implementato il relativo sistema originariamente delineato dal d.lgs. 18.8.2000, n. 267.

3.1.4.3. Il terzo punto riguarda il *"mantenimento della funzione rogante in capo ai dirigenti apicali aventi i prescritti requisiti"*, peraltro senza né indicarli, né sottointenderli. La norma è laconica a dire poco, e la sua negatività direttamente proporzionale alla delicatezza delle funzioni cui essa fa riferimento. Ciò che risalta è la pratica impossibilità a regime di individuare i dirigenti *de quibus* nell'ambito del ruolo della dirigenza degli enti locali, stante la soppressione della figura del segretario comunale e provinciale, il quale, a legislazione vigente, è l'unico soggetto cui tali funzioni sono demandate dalla legge.

La norma è destinata ad avere finalità nomothetiche e dunque di demandare con portata illimitata al legislatore delegato l'individuazione dei requisiti richiesti per lo svolgimento delle funzioni roganti, il che equivale a dire che nel procedervi esso non è destinatario né di principi, né di criteri direttivi col che la legge delega si pone in contrasto *in parte qua* con il più volte ricordato combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost.

3.1.4.4. Il quarto punto ha ad oggetto l' *"inserimento di coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo, sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali di cui al numero 3) e soppressione del predetto albo"*. Questa è la prima di una serie di disposizioni normative che riguardano la figura dei segretari comunali e provinciali, in predicato di abolizione, salva la previsione di un regime transitorio della durata massima di tre anni, dall'art. 11, comma 1, lett. d), prima proposizione della legge 7.8.2015, n. 124. Essa, nella sostanza, prevede che i segretari comunali e provinciali iscritti nelle fasce A e B dell'albo in predicato di estinzione confluiscano nel ruolo unico della dirigenza degli enti locali al pari di tutti i restanti dirigenti attualmente attivi, con la conseguenza che l'individuazione del cosiddetto "dirigente apicale", salvo il ricordato regime transitorio triennale, possa es-

sere scelto senza vincolo dal capo dell'amministrazione ex art. 50, comma 10, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267.

La norma nulla dice sulla sorte degli incarichi connessi alla durata del mandato amministrativo attribuiti prima dell'entrata in vigore della legislazione delegata. In base al principio dell'intangibilità degli incarichi da parte dello *ius superveniens* si deve ritenere che essi continuino fino alla loro naturale scadenza, che, com'è noto, coincide con la permanenza in carica del sindaco e del presidente della provincia.

3.1.4.5. Il quinto punto riguarda la previsione di una *"specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo"*, senza che ciò possa in alcun modo inficiare *"il rispetto della normativa vigente in materia di contenimento della spesa di personale"*. La norma riguarda i soli segretari comunale e provinciali iscritti nelle fasce A e B dell'albo di cui all'art. 98 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 collocati in posizione di disponibilità alla data dell'entrata in vigore della legislazione delegata. Non è affatto chiaro se essa riguardi i soggetti *de quibus* a prescindere dall'eventuale attribuzione di incarichi di reggenza o supplenza, ovvero se ad essa siano comunque estranei i soggetti che alla data indicata siano comunque di essi assegnatari perché privi di titolarità di sede. La norma è completamente priva dei necessari principi e criteri generali previsti dal combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., come risalta dalla circostanza che nella sua formulazione viene fatto riferimento ad una sedicente *"specifico disciplina"* senza che essa sia circoscritta in alcun modo dal benché minimo elemento caratterizzante. In essa non compare il riferimento ai segretari comunali iscritti nella fascia C dell'albo di cui all'art. 98 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Ciò, se da un lato, è conforme al loro attuale *status* giuridico che li esclude dalla dirigenza, dall'altro evidenzia una pesante lacuna normativa, perché lascia senza disciplina esplicita i segretari comunali *de quibus* che, al momento dell'entrata in vigore della decretazione delegata, si trovino in posizione di disponibilità per carenza di titolarità di sede.

3.1.4.6. Il sesto punto ha ad oggetto la previsione di una *"specifico disciplina che contempli la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo due anni di esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti per coloro che sono iscritti al predetto albo, nella fascia professionale C, e per i vincitori di procedure concorsuali di ammissione al corso di accesso in carriera già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge"*. La disposizione normativa è caratterizzata da una formulazione particolarmente infelice e sghemba. Per convincersi di ciò è sufficiente osservare che l'ordinamento non contempla affatto soggetti cui sono attribuite funzioni equivalenti a quelle del segretario generale che siano attualmente iscritti nella fascia C dell'albo di cui all'art. 98 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. In disparte questa considerazione, la funzione della norma è chiara: consentire la confluenza dei segretari comunali iscritti nella fascia più bassa dell'albo nel ruolo unico della dirigenza degli enti locali. Ad essi sono accomunati *"i vincitori di procedure concorsuali di ammissione al corso di accesso in carriera già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge"*, nell'evidente intento di non vanificare lo sforzo economico profuso dall'erario pubblico nei corsi di accesso all'albo, dei quali uno sta giungendo al termine.

A proposito dei segretari comunali iscritti nella fascia professionale C, devono essere evidenziati specifici elementi di problematicità dovuti alla previsione della soppressione dello specifico Albo ad opera della stessa legge 7.8.2015, n. 124, pur essendo tale momento demandato alla data di entrata in vigore della decretazione legislativa delegata *ratione materiae*. Il rischio concreto è che non sia più agevolmente identificabile il datore di lavoro dei funzionari in esame, che restando senza Albo di riferimento rischiano di transitare in ruoli a tralcio del Ministero dell'interno, fino alla loro confluenza nel ruolo della dirigenza degli enti locali. La cosa in questione, di per sé, non appare connotabile in termini marcatamente negativi, pur evidenziando incertezze interpretativo-applicative sormontabili, ma che si preferirebbe che non vi fossero, in ragione della particolare delicatezza delle funzioni svolte dai funzionari *de quibus*.

3.1.4.7. Il settimo punto riguarda la previsione dell' "*obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*". La norma è espressione del principio della differenziazione delle funzioni dirigenziali e dalla necessaria apicalità per non rendere sostanzialmente acefala l'organizzazione degli enti locali territoriali e, come tale, impone la nomina di un unico dirigente con funzioni sovraordinate rispetto a restanti titolari di incarichi di funzioni dirigenziali. Essa riproduce nella sostanza le attuali funzioni che l'art. 97 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 attribuisce ai segretari comunali e provinciali, fatta eccezione per i "*compiti di attuazione dell'indirizzo politico*".

Non chiaro è il riferimento al principio di invarianza della spesa previsto *per tabulas* nell'ultima parte della disposizione normativa in esame. Con buona probabilità la sua precisazione è demandata alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, della quale si attende la riattivazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 23.7.2015, n. 70.

3.1.4.8. L'ottavo punto ha ad oggetto la "*previsione che gli incarichi di funzione dirigenziale apicale cessano se non rinnovati entro novanta giorni dalla data di insediamento degli organi esecutivi*". La norma è la conseguenza necessaria dell'abolizione della figura del segretario generale e provinciale, salvo il regime transitorio triennale determinato dall'art. 11, comma 1, lett. d), ultima proposizione della legge 7.8.2015, n. 124. La sostituzione del segretario generale iscritto all'albo di cui all'art. 98 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 con la figura del dirigente apicale con funzioni di "*di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa*" determina il delicato problema della sorte del relativo incarico al cessare del mandato elettivo. La norma ha dunque lo scopo di omogeneizzare la disciplina della sorte dell'incarico *de quo* con quella che riguarda i dirigenti di vertice delle amministrazioni statali, per i quali è previsto un sostanziale regime di *spoils system* che ne prevede la decadenza *ex lege* se non esplicitamente rinnovati entro 90 giorni dalla data nella quale il governo ha ottenuto la fiducia del parlamento *ex art. 19, comma 8, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165*.

Questa norma non riguarda i dirigenti dei comuni e delle province, di qui la necessità di *reductio ad unitatem tarione temporis*. A questo proposito, giova rammentare che nel regime attualmente vigente, la durata degli incarichi di funzioni dirigenziali è disciplinata

dalla contrattazione collettiva nazionale di area, che ne prevede una durata non inferiore al triennio, non impedendo affatto che il capo dell'amministrazione possa conferirli per un periodo di maggiore ampiezza. L'incarico *de quo* resiste all'eventuale cessazione anticipata del mandato elettivo, ponendo il nuovo eletto nella condizione di ereditarlo, come la Corte costituzionale ha avuto modo di argomentare ripetutamente. Uniche possibilità di modificazione e/o di revoca anticipata *in toto* o *in parte qua* sono l'eventuale riorganizzazione della macrostruttura ex art. 6 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, ovvero la rilevazione di eccedenze per motivi funzionali o di natura finanziaria ex art. 33 della medesima fonte di regolazione.

A titolo meramente didascalico, deve essere osservato che l'impianto della durata degli incarichi di vertice cui il legislatore delegato dovrà dare attuazione è antipodale rispetto a quel che accade oggi per gli incarichi dei segretari comunali e provinciali. Per questi ultimi, infatti, l'art. 99, commi 2 e 3 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, per il quale "[...] la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario. La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato". Ed infatti, mentre qui si è in presenza di una decadenza *ex lege*, salvo consolidamento della posizione pregressa, là si versa nella complementare ipotesi della protrazione dell'ufficio, salvo decadenza.

3.1.4.9. Il nono punto riguarda la "previsione della possibilità, per le città metropolitane e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, di nominare, in alternativa al dirigente apicale, un direttore generale ai sensi dell'articolo 108 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e previsione, in tale ipotesi, dell'affidamento della funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa e della funzione rogante a un dirigente di ruolo". La norma prevede un regime di alternatività fra la nomina del dirigente apicale ed il direttore generale ex art. 108 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Essa è pienamente coerente con l'art. 2, comma 186, lett. d), della legge 23.12.2009, n. 191, una volta che lo sia depotenziato della possibilità di addivenire alla nomina *de qua* nelle province, per le quali essa non è più consentita *per tabulas*. Quale sia la reale utilità dell'alternativa prevista dalla norma è di dubbia comprensione. Per convincersene, infatti, è sufficiente osservare che i "compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa" affidati al dirigente apicale sono sostanzialmente coincidenti con quelli che l'art. 108 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 demanda al direttore generale. Quest'ultimo, infatti, "provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco [...], e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente [...]".

L'unica differenza fra le due figure sta nelle procedure di nomina e di revoca, la seconda delle quali, per il direttore generale, è meno garantita. Ed infatti, *"il [sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti ed il sindaco metropolitano] [...], previa deliberazione della giunta comunale [...], possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi"*, mentre *"il direttore generale è revocato dal sindaco [o dal sindaco metropolitano] [...], previa deliberazione della giunta comunale [...]. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o [del sindaco metropolitano] [...]"*.

Alle considerazioni appena evidenziate si aggiunge la criticità che la nomina del direttore generale in luogo del dirigente apicale pone. Essa è una diretta conseguenza delle difficoltà che ha generato la convivenza del direttore generale e del segretario generale nel medesimo ente, sollevando innumerevoli problemi dovuti alla difficoltà di demarcazione netta dei rispettivi compiti. La norma in esame non ne tiene conto, perché in caso di nomina del direttore generale ove consentito impone comunque *"l'affidamento della funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa e della funzione rogante a un dirigente di ruolo"*, proprio come accade nel regime di sostanziale diarchia attualmente in essere.

Come più volte sottolineato, la norma in questione pone fine alla possibilità di nominare il direttore generale nelle province, senza peraltro nulla soggiungere sugli incarichi attualmente in essere. Questi ultimi sono destinati a giungere alla loro naturale scadenza in base al principio dell'intangibilità dei contratti allo *ius superveniens*.

3.1.4.10. Il decimo punto ha ad oggetto. La *"previsione, per i comuni di minori dimensioni demografiche, dell'obbligo di gestire la funzione di direzione apicale in via associata, coerentemente con le previsioni di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni"*. La ratio della norma in questione è chiaramente quella di concorrere al contenimento della spesa pubblica. Essa non determina ex se e con chiarezza la significazione della locuzione *"comuni di minori dimensioni demografiche"*. L'individuazione dei comuni *de quibus* è però possibile valorizzando il rinvio esplicito all'art. 14, comma 28 del d.l. 30.5.2010, n. 78, convertito nella legge 31.7.2010, n. 122, che li determina in *"5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole"*. Alla fattispecie in esame si applica l'art. 31-bis della fonte di regolazione, la quale prevede che *"le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*.

3.1.4.11. L'undicesimo punto riguarda la previsione dell' *"obbligo per gli enti locali privi di un direttore generale nominato ai sensi del citato articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 di conferire l'incarico di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa ai predetti soggetti, già iscritti nel predetto albo e confluiti nel ruolo di cui al numero 3), nonché ai soggetti già"*

iscritti all'albo, nella fascia professionale C, e ai vincitori del corso di accesso in carriera, già bandito alla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", con l'avvertenza che esso opera "in sede di prima applicazione e per un periodo non superiore a tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega [...]". Questa norma enuclea il regime transitorio strettamente connesso con la soppressione dell'albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'art. 98 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Essa prevede un vero e proprio obbligo per i comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti e per le province di affidare le funzioni di dirigente apicale al segretario generale. I compiti oggetto dell'incarico transitoriamente conferibile sono quelli di "di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa". La norma, ovviamente, non è immediatamente precettiva e la sua applicazione presuppone l'adozione della specifica decretazione legislativa delegata da parte del governo. In conseguenza di ciò, i segretari comunali e provinciali nominati fino all'entrata in vigore della decretazione delegata svolgono i compiti attualmente loro demandati dall'art. 97 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 ed i loro incarichi si protraggono, salvo revoca ex art. 100 della medesima fonte di regolazione, fino alla scadenza del mandato elettivo del capo dell'amministrazione che li ha nominati.

Il regime transitorio "per un periodo non superiore a tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega" cessa alla data indicata dalla norma in esame. A partire da quel momento, l'incarico di dirigente apicale sarà liberamente conferibile dal capo dell'amministrazione al dirigente che egli avrà ritenuto più idoneo a ricoprirlo.

La norma nulla dice sull'individuazione del soggetto datore di lavoro del segretario comunale o provinciale una volta cessato il regime transitorio in questione. In base al dato sistematico, i segretari comunali e provinciali interessati dalla norma in questione sono destinati a confluire nel ruolo della dirigenza degli enti locali.

3.2. Come si può agevolmente notare, la disciplina contenuta nella legge delega 7.8.2015, n. 124 è preordinata alla sostanziale ristrutturazione del ruolo e della funzione della dirigenza pubblica. L'iniziativa è senz'altro da salutare con favore, a condizione che la decretazione delegata di competenza governativa la realizzi puntualmente ed in maniera consequenziale. Ciò non potrebbe accadere se il disegno di riforma fosse funzionale a creare una dirigenza sostanzialmente fidelizzata alla politica che la nomina, perché un tale procedere lederebbe irrimediabilmente i contenuti dell'art. 97, comma 1 Cost., il quale esige che il dirigente pubblico debba svolgere la propria funzione in modo imparziale e preordinato al buon andamento dell'azione amministrativa nel pieno rispetto del principio di separazione indicato dall'art. 2 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165.

Non è questa la sede per indulgere in analisi semantiche del nome "fidelizzazione", il quale si richiama a "fede", che è *argumentum non apparentium ac non visibillum*. Il dirigente deve essere prima di tutto capace e leale e non genericamente fedele in un'accezione sostanzialmente indeterminata che esuli dalla perimetrazione indicata dall'art. 2105 c.c. La capacità del dirigente, infatti, deve fondarsi sulla conoscenza, che è dato

ancorato a dati certi – il *curriculum*, dal quale si evincono le competenze, le attitudini e le esperienze maturate –, e non al normativamente imponderabile: il normativamente invisibile ed inapparente è una vera e propria *contradictio in adiecto*, almeno dal punto di vista giuridico. “Conoscere” e “confidare” sono termini antitetici, con l’aggravante che il secondo, in questo specifico ámbito, è un vero e proprio *non sense*.

Questi sono i metri e le cifre che il legislatore delegato dovrà avere ben presenti nel dare attuazione all’art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124 a pena di realizzare il sostanziale fallimento di un’intenzione che si palesa buona.

4. L'accesso alla dirigenza - lett. c)

4.1. Dell'accesso alla dirigenza si occupa l'art. 11, comma 1, lett. c), numm. 1 e 2, della fonte di regolazione, nell'ambito di una bipartizione, caratterizzata da tipologie assunzionali note alla sistematica: il corso-concorso ed il concorso *tout court*, con una netta preferenza, come emergerà nel prosieguo, del primo sul secondo. L'ordinamento ha congegnato un meccanismo di accesso a ciascuno dei tre ruoli non *sic et simpliciter*, ma sulla base del fabbisogno assunzionale generale e programmato di dirigenti che le singole amministrazioni hanno comunicato a livello centrale, distinto in funzione della loro appartenenza ad uno dei tre ruoli-

L'accesso al ruolo avviene, contestualmente al conferimento dell'incarico dirigenziale, nei confronti dei vincitori del concorso *lato sensu* inteso, dopo di che al dirigente trovano applicazione tutte le restanti norme che ne caratterizzano lo *status*, a cominciare da quelle che riguardano la valutazione della sua *performance*, per finire, qualora ne ricorrano i presupposti, a quelle efferenti alla revoca ed alla decadenza dal ruolo dirigenziale di originaria iscrizione.

4.1.1. La prima delle due fattispecie mediante le quali si accede ad uno dei tre ruoli della dirigenza è quella del "*del corso-concorso*", che il legislatore caratterizza attraverso sei punti di saliente significato. Ai fini che qui interessano non si ritiene utile rammemorare cosa il corso-concorso sia a legislazione vigente anche se l'art. 11, comma 1, lett. c), num. 1, della legge 7.8.2015, n. 124 lo presuppone nella sua struttura, senza dire su di esso alcunché.

4.1.1.1. Il primo punto riguarda la "*definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale*". In questo caso le intenzioni del legislatore sono buone, ma non in linea con il paradigma delineato dal combinato disposto degli artt. 77, comma 1, e 76 Cost. Per convincersene è sufficiente effettuare una lettura *de plano* della seconda delle due disposizioni normative citate. Essa, se correttamente intesa, richiede che la legge delega contenga la chiara enunciazione "*di principi e criteri direttivi [...] per oggetti definiti*". Detto ciò, è evidente che demandare alla decretazione delegata la determinazione dei "*requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale*" non soddisfa il parametro *ratione constitutionis*, soprattutto dato il riferimento asseritamente specificante, ma invero del tutto generico, delle cosiddette "*migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale*", che è termine di raffronto a

geometria variabile e dunque buono per tutte le stagioni. Esso, per contro, è soddisfatto dall'indicazione del titolo di studio richiesto per l'accesso alla dirigenza *tout court*: la laurea magistrale. Ad essa deve essere equiparata la laurea conseguita nella vigenza del vecchio ordinamento universitario. Insufficiente, per contro, è il possesso della laurea triennale conseguita nella vigenza del nuovo ordinamento universitario.

4.1.1.2. Il secondo punto tratta della determinazione della "b), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo". La norma determina l'annualità dell'attivazione dei procedimenti di reclutamento tramite il modello del corso-concorso. Lo fa in relazione a ciascuno dei tre ruoli in cui a regime sarà articolata la dirigenza pubblica: la dirigenza dello Stato, delle regioni e degli enti locali. È di immediata evidenza che la determinazione del numero dei posti interessati al corso-concorso ne presuppone un'attenta ricognizione, dato soprattutto l'investimento economico a carico dell'erario pubblico. Il termine di riferimento viene individuato nel "fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo", il che ne presuppone la determinazione *bottom-up* a partire dalle singole pubbliche amministrazioni attraverso un percorso informativo tutto da definire e, pur tuttavia, imprescindibile.

Il corso-concorso è unico per ciascuno dei tre ruoli unici della dirigenza ed il suo espletamento è centralizzato, la qual cosa determina la necessità di individuare il soggetto giuridico che lo indice. Esso non può che coincidere con ciascuna delle tre Commissioni per la dirigenza, rispettivamente, statale, regionale e locale, che dovranno essere istituite presso il Dipartimento della funzione pubblica, per le quali è prevista fin d'ora la competenza alla gestione dei rispettivi ruoli unici, e dunque anche delle procedure di reclutamento. La centralità e la periodicità annuale del corso-concorso presuppongono la sincronizzazione dell'emersione del fabbisogno di dirigenti da parte di ognuna delle pubbliche amministrazioni interessate al reclutamento. Anche questo fattore dovrà essere normato con particolare attenzione.

La norma non chiarisce come le singole amministrazioni attingeranno alla graduatoria dei vincitori. È questo un punto particolarmente delicato, la cui definizione è evidentemente demandata alla decretazione legislativa delegata, peraltro senza la preventiva enunciazione del benché minimo criterio e principio direttivo.

4.1.1.3. Il terzo punto ha a che fare con la previsione dell' "esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso". Intendere il senso della locuzione non è semplice. L'unica possibilità ermeneutica di senso orienta a ritenere che il legislatore delegato debba prevedere la troncatura della graduatoria nei confronti dei soggetti idonei ma non vincitori, preordinando l'azione delle Commissioni per la dirigenza alla possibilità di ribandire nell'anno successivo la procedura di reclutamento in esame, sempre, beninteso, previa ricognizione dell'effettivo fabbisogno.

così intesa, la previsione normativa *de qua* ha il significato pratico di non obbligare allo scorrimento della graduatoria in favore degli idonei, consentendo di riponderare nell'anno successivo sia il numero dei posti messi a corso-concorso, sia i contenuti delle prove selettive, ponendo fine alla differente valutazione della fattispecie da parte della giurisprudenza sia amministrativa, sia civile, un orientamento della quale ritiene che in pre-

senza di concorrenti idonei, ma non vincitori debba essere attuato lo scorrimento della graduatoria, con la conseguenza di non poter indire un nuovo concorso per l'accesso al posto.

4.1.1.4. La norma prevede l'*"immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi tre anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero e successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza da parte delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale"*. Essa è di particolare significato perché instaura un percorso ascensionale al ruolo della dirigenza.

La norma, opportunamente declinata dalla legislazione delegata, consente di costruire un sistema preordinato al monitoraggio continuo dell'acquisizione delle competenze organizzative, gestionali e dunque manageriali, che caratterizzano [e che devono caratterizzare] il ruolo del dirigente pubblico [a questo proposito è bene rammentare che *"manager"* deriva etimologicamente da *manus*, e che la mano e la simbologia che la circonda ne fanno da sempre un emblema del potere e del controllo attraverso il suo esercizio]. La norma, a ben vedere, consente di prefigurare il periodo triennale, peraltro riducibile in funzione dell'*"esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero"* quale vero e proprio stage retribuito nella qualifica di funzionario, la qual cosa non può che essere valutata con favore, soprattutto osservando che l'immissione nel ruolo della dirigenza cui il corso-concorso era preordinato avviene *"sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale"* e quindi previa rilevazione *"sul campo"* delle competenze e delle capacità acquisite.

La norma appare preordinare il corso-concorso alla semplice *"immissione nel ruolo unico della dirigenza"*, senza dire chiaramente se ciò preluda o meno *hic et nunc* all'assunzione in qualità di dirigente all'esito del superamento del percorso formativo. La risposta non può che essere positiva, osservato che ciò si ricava *per tabulas* da quanto previsto dall'art. 11, comma 1, lett. c), della legge 7.8.2015, n. 114 per il reclutamento tramite il modello complementare del concorso *tout court*. Se così non fosse, infatti, non si comprenderebbe il senso di prevedere che il *"concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b)"* è indetto annualmente per la copertura, fra l'altro, dei *"posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera"*.

L'assunzione del dirigente una volta immesso nel ruolo unico è, nell'ambito della pubblica amministrazione di volta in volta interessata, a tempo indeterminato, e ciò costituisce l'elemento caratterizzante del rapporto di provvista lavorativa al suo interno. Tale evenienza, ovviamente, non ha alcuna attinenza con la stabilità dell'incarico. La sua titolarità, infatti, è fortemente condizionata dall'impianto dell'art. 11, comma 1, lett. g), h), l) e q), della legge 7.8.2015, n. 114. Essa, inoltre, risente della possibilità di applicazione alla singola pubblica amministrazione dell'art. 33 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 in tema di rilevazione delle eccedenze e delle soprannumerarietà per esigenze funzionali o connesse alla situazione finanziaria, con conseguente attivazione del percorso normativo che

può esitare nella risoluzione *ex lege* del rapporto di lavoro ex art. 34, comma 4, terza proposizione della fonte di regolazione, previo collocamento in posizione di disponibilità per due anni e riduzione del trattamento stipendiale.

4.1.1.5. La norma prevede la *“possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti”*. La funzione della norma è chiara ed ispirata da evidenti intendi semplificatori. La sua operatività presuppone, per elementari esigenze di logica fattuale, prima ancora che giuridica, che del numero dei dirigenti *de quibus* sia tenuto debito conto nella quantificazione del *“fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo”*. Anche in questo caso, i relativi percorsi attuativi dovranno essere attentamente strutturati dalla decretazione delegata di provenienza governativa.

4.1.1.6. La norma riguarda la *“previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici”*. La norma è espressione dell’esigenza, nell’ambito di ciascun ruolo dirigenziale, di differenziare le modalità di accesso alla selezione in funzione dei contenuti delle future prestazioni lavorative richieste. La sua sensatezza è di particolare evidenza, e deve essere ricollegata a quanto già esplicitato dall’art. 11, comma 1, lett. b), n. 1, punti 2 e 4 della legge 7.8.2015, n. 124.

Lo scopo della norma è di differenziare la caratterizzazione della dirigenza statale *ratione materiae* e di evitare che l’eccesso di unificazione ne comprometta il funzionamento e la funzione.

Con queste premesse, è del tutto evidente che il percorso di differenziazione deve essere attivato a partire dalla procedura di accesso al ruolo dirigenziale, valorizzando da subito competenze e capacità attraverso la loro verifica e progressiva implementazione da conseguire nel previsto periodo di tirocinio triennale nella qualifica di funzionario.

4.1.2. La seconda delle modalità due mediante le quali si accede ad uno dei tre ruoli della dirigenza è quella del *“concorso”*, che il legislatore caratterizza attraverso sette punti di saliente significato. Questa modalità di reclutamento è meno problematica della precedente, talché non necessita di richiami particolari alla sua definizione ed alla sua struttura.

4.1.2.1. La prima proposizione riguarda la *“definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale”*.

Valgono in questa sede le osservazioni critiche già formulate in relazione alla fattispecie del corso-concorso, salvo osservare che la reiterazione dell’evidente errore nel quale è incappato il legislatore-delegante non giova, ma è sintomo di perseveranza ingiustificata. *Repetita non iuvant*.

4.1.2.2. La seconda proposizione ha ad oggetto la previsione di una *“cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-con-*

corso di cui al numero 1) della presente lettera". La formulazione della norma evidenzia il superamento del reclutamento ente per ente, e l'affermazione della centralizzazione unitaria della selezione dei concorrenti per l'accesso alla dirigenza nella pubblica amministrazione attraverso il modello del *"concorso unico per ciascuno dei tre ruoli"* previsti *ex lege*, ossia dall'art. 11, comma 1, lett. b), numm. 1, 2 e 3 della legge 7.8.2015, n. 124. Il concorso è attività essenziale della più ampia attività di gestione di ciascuno dei ruoli unici della dirigenza. In conseguenza di ciò, esso non può che essere indetto e gestito, in funzione di ogni singolo ruolo unico, dalle apposite Commissioni istituite presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, proprio come accade per il corso-concorso.

La formulazione della disposizione normativa pone il problema del rapporto fra corso-concorso e concorso *tout court* e dunque fra le due modalità di reclutamento della dirigenza. La cosa in questione può essere risolta osservando che il tenore letterale della disposizione normativa preordina il ricorso al concorso *tout court* alla sola ipotesi in cui i posti di dirigente vacanti nelle dotazioni organiche delle singole pubbliche amministrazioni non siano stati coperti tramite corso-concorso. Ciò consente di concludere che al modello di reclutamento della dirigenza pubblica per concorso *tout court* sarà possibile ricorrere solo *"per un numero di posti variabile"* desunti dai *"posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera"*. In estrema sintesi, la fattispecie assunzionale in esame è recessiva rispetto a quella del corso-concorso.

4.1.2.3. La terza proposizione riguarda l'*"esclusione di graduatorie di idonei"*. Anche in questo caso, valgono le osservazioni già formulate per l'analoga fattispecie del corso-concorso. Anche in questo caso, il legislatore preordina i contenuti della decretazione legislativa delegata ad intenti semplificatori e di eliminazione di contenziosi avverso il mancato scorrimento delle graduatorie dei candidati idonei, ma non vincitori.

4.1.2.4. La quarta proposizione ha ad oggetto la *"possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti"*. La norma riproduce *mutatis mutandis* la disciplina enucleata per l'*análogon* del corso-concorso.

4.1.2.5. La quinta proposizione riguarda la *"formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale"*. In disparte l'inestetismo lessicale in cui è incappato il legislatore [graduatoria finale alla fine ...], la norma lascia intendere che la fattispecie dell'accesso alla dirigenza per concorso non si esaurisce affatto nella valutazione dei titoli e delle prove scritte ed orali, ma ciò accade solo al compimento di un periodo di formazione. In questo senso, la norma è carente di contenuto in relazione al combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., con tutte le conseguenze del caso.

4.1.2.6. La sesta proposizione ha ad oggetto la previsione dell'*"assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero"*. La norma riproduce nella sostanza la disciplina del proprio *análogon* previsto per il corso-concorso, ma appalesa una minor precisione lessicale ed una diffe-

renza di fondo che ha carattere dirimente: là l'assunzione originaria avviene in qualità di funzionario, qui direttamente di dirigente a tempo determinato. Ciò che emerge dalla giustapposizione delle due norme è evidente: a prescindere dalle modalità di reclutamento attivate, l'assunzione del dirigente a tempo indeterminato non è mai immediata, ma subordinata al superamento di un periodo di osservazione, nel quale devono emergere le reali capacità manageriali del soggetto interessato.

Anche in questo caso, l'assunzione del dirigente una volta immesso nel ruolo unico all'esito del superamento del concorso per l'accesso al ruolo dirigenziale è a tempo indeterminato, e ciò costituisce l'elemento caratterizzante del rapporto di provvista lavorativa, proprio come accade per il complementare modello del corso-concorso. Tale evenienza, come è già stato sottolineato in precedenza, non ha alcuna attinenza con la stabilità dell'incarico. La sua titolarità, infatti, è fortemente condizionata dall'impianto dell'art. 11, comma 1, lett. g), h), l) e q), della legge 7.8.2015, n. 124. Valgono inoltre le considerazioni sviluppate in relazione al combinato disposto degli artt. 33 e 34, comma 4, terza proposizione, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 in tema di risoluzione *ex lege* del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

4.1.2.7. La settima proposizione riguarda la previsione della *"risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma"*. La norma è una diretta conseguenza di quanto evidenziato nel punto immediatamente precedente. Mentre nel caso del corso-concorso l'assunzione avveniva nella qualità di funzionario, qui la norma la preclude, enucleando un'alternativa con finalità conservative, da attivare quando il fabbisogno di personale della pubblica amministrazione che ha disposto l'assunzione lo esplicita in sede di programmazione triennale. Significativa è la previsione di un esame di conferma, che si atteggia a *condicio sine qua non* della novazione del rapporto lavorativo da tempo determinato a tempo indeterminato. Ciò pone il problema delle modalità di svolgimento dell'esame *de quo*, per il quale la legge delega non contiene il benché minimo accenno a quei principi e criteri direttivi che, per contro, l'art. 76 Cost. impone e prevede come imprescindibili, a pena di determinare il brancolare della decretazione delegata.

4.2. Come si può agevolmente notare, la disciplina contenuta nell'art. 11, comma 1, lett. c), della legge delega 7.8.2015, n. 124 è positiva nel suo complesso. Per contro, destano perplessità le reiterate carenze di principi e criteri direttivi in ambiti strategici. In relazione all'ultimo punto segnalato, il giudizio non può che essere negativo. Il tutto è vieppiù accentuato osservata la fretta con cui il parlamento ha licenziato la legge delega, consolidando, qualora ve ne fosse il bisogno, la consapevolezza del peggioramento dei contenuti delle fonti di regolazione primarie, a detrimento della certezza del diritto e della sua coerenza complessiva.

Del pari positiva è la previsione di tornate uniche di corso-concorso e di concorso *tout court*, perché coerente con il principio dell'unicità dei tre ruoli delineato dall'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124. Ed infatti, ad unicità di ciascuno dei tre ruoli non può che corrispondere l'unificazione, la centralizzazione e l'omogeneizzazione delle procedure di accesso, gestite in unica soluzione a cadenza prefissata.

Le modalità di attingimento dalle graduatorie dei soli vincitori da parte delle pubbliche amministrazioni interessate non sono oggetto della benché minima attenzione da parte della fonte di regolazione. Ciò è particolarmente grave e postula che la vicenda sia adeguatamente risolta dalla decretazione legislativa delegata, a pena di determinare il caos in una materia che, per contro, esige linearità ed oggettività di regolamentazione.

5. Il sistema della formazione dei pubblici dipendenti - lett. d)

5.1. Il sistema della formazione dei dipendenti delineato dall'art. 11, comma 1, lett. d), della legge 7.8.2015, n. 124 non può essere analizzato isolatamente, ma deve essere posto in relazione con due tematiche, anch'esse oggetto di disciplina da parte della fonte di regolazione: la formazione dei dirigenti e la loro mobilità. Esse, infatti, costituiscono la chiave di volta per consolidare ed implementare l'acquisizione ed il mantenimento delle competenze dei dirigenti e per favorirne la circolazione nell'ambito della pubblica amministrazione e fra pubbliche amministrazioni e mondo delle imprese *iure privatorum*. Se ne occupano, in modo apparentemente disgiunto, le lett. d), e) ed f), dell'art. 11, comma 1 della legge 7.8.2015, n. 124, la prima ponendo le necessarie basi per l'adeguamento dello scopo e della missione della Scuola nazionale dell'amministrazione anche valutando le sinergie con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (in acronimo: ANCI), la seconda concentrando la propria attenzione sull'attività formativa dei dirigenti propriamente intesa, non tralasciando importanti punti di contatto con la più complessa tematica del conferimento degli incarichi dirigenziali, la terza prendendo in considerazione la mobilità dei dirigenti lato *sensu intesa*.

Dal proprio canto, l'art. 11, comma 1, lett. d), della legge 7.8.2015, n. 124 affronta la tematica del "*sistema di formazione dei pubblici dipendenti*" in generale, attraverso un percorso che si articola in quattro snodi fondamentali.

5.1.1. Il primo dei quattro snodi in oggetto attribuisce valore ed importanza baricentrica all'individuazione del soggetto giuridico cui demandare la somministrazione della formazione permanente ai dirigenti che saranno iscritti nei tre ruoli di cui all'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124. Ciò avverrà mediante la "*revisione dell'ordinamento, della missione e dell'assetto organizzativo della Scuola nazionale dell'amministrazione con eventuale trasformazione della [sua] natura giuridica*". La scuola è già operativa e per il suo funzionamento il legislatore considera di non secondaria importanza il "*il coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali di riconosciuto prestigio, in coerenza con la disciplina dell'inquadramento e del reclutamento di cui alle lettere a), b) e c), in modo da assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti dei diversi ruoli di cui alla lettera b), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*".

L'intenzione del legislatore è chiara ed apprezzabile. Essa è preordinata alla costruzione di un sistema di formazione trasversale rispetto ai differenti ruoli della dirigenza, anche per garantire la piena mobilità al loro interno. Anche il coinvolgimento di soggetti esterni, sia nazionali, sia internazionali, merita particolare attenzione ed attende l'adeguata valorizzazione da parte della decretazione delegata. Quest'opzione è di segnalata rilevanza, osservando che il modo attraverso il quale la pubblica amministrazione opera a livello europeo risponde a *standard* caratterizzati da novità, sganciate dall'impostazione classica, secondo la quale la sua azione è sempre e necessariamente preventiva e condotta attraverso lo strumento del provvedimento amministrativo. Salve le sole ipotesi delle concessioni amministrative, infatti, l'azione della pubblica amministrazione appare oggi sempre più orientata verso modelli caratterizzati dal coinvolgimento preventivo, diretto ed immediato dei soggetti che ad essa si rivolgono e dallo spostamento del suo intervento in momenti successivi all'inizio delle attività prima assoggettate ad autorizzazione o a conformazione da parte dei pubblici poteri.

La formazione permanente dei dirigenti, che sono poi i soggetti cui è demandata la responsabilità finale dell'attività gestionale, dovrà necessariamente valorizzare il processo di progressiva sburocratizzazione dell'attività amministrativa, e, nel farlo, dovrà tenere conto della necessità di trasmettere in modo uniforme, sia pure nel rispetto delle necessarie differenziazioni, i relativi valori propedeutici, che sono la precondizione per l'interiorizzazione dei comportamenti organizzativi necessari per supportare e consolidare il cambiamento richiesto ed oggi diffusamente avvertito. così intesa, l'azione innovatrice è pienamente coerente sia con i regimi di dichiarazione di inizio attività, sia con i sempre più diffusi modelli di segnalazione certificata di inizio attività, sia, infine, con le istanze di sburocratizzazione contenute negli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 7.8.2015, n. 124.

5.1.2. Il secondo dei quattro snodi in esame disciplina la *"possibilità di avvalersi, per le attività di reclutamento e di formazione, delle migliori istituzioni di formazione, selezionate con procedure trasparenti, nel rispetto di regole e di indirizzi generali e uniformi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*. La norma è formulata in modo non pienamente soddisfacente. Ed infatti, non è chiaro se essa sia riferita, nella sua prima parte, al reclutamento dei docenti cui è demandata la somministrazione della formazione. La sua collocazione sistematica induce a ritenere che questa sia l'intenzione del legislatore. Intesa in questo modo, essa focalizza la propria attenzione sulla necessità di assicurare il rispetto degli *standard* normativi previsti in generale per la realizzazione di partenariati e per la formalizzazione di convenzioni con soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

L'esigenza di assicurare l'omogeneità dei processi formativi è adeguatamente valorizzata dalla previsione del *"rispetto di regole e di indirizzi generali e uniformi"*, alla cui definizione dovrà presumibilmente essere impegnato il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ossia quel soggetto giuridico nel cui ambito saranno costituite ed operanti le tre Commissioni per la gestione del ruolo della dirigenza, rispettivamente dello Stato, delle regioni e degli enti locali, secondo le indicazioni dell'art. 11, comma 1, lett. a), della fonte di regolazione in commento.

5.1.3. Il terzo dei quattro snodi in oggetto tratta della *“ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell’amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all’articolo 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l’abrogazione dell’articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*. L’intenzione del legislatore è chiaramente preordinata a valorizzare l’attività dei docenti della Scuola nazionale dell’amministrazione, peraltro tenendo conto dell’attuale situazione retributiva che caratterizza il comparto del pubblico impiego, ancora oggi connotato dal blocco degli assetti retributivi. La norma si inserisce nel processo di unificazione delle scuole di formazione nella pubblica amministrazione, già avviato dall’art. 21, comma 4, del d.l. 24.6.2014, n. 90, convertito nella legge 11.8.2014, n. 178 e tiene fermo lo statuto giuridico dei docenti della Scuola nazionale dell’amministrazione e la loro valorizzazione retributiva determinata con d.P.C.M. *“sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità”*.

Di dubbia formulazione è la parte della disposizione normativa che fa riferimento all’abrogazione dell’*“articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178”*, per la quale il legislatore delegante usa la locuzione *“ferma restando”*, che la fa ritenere già in atto. Ciò può essere argomentato osservando che essa interessa *“docenti a tempo pieno della Scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo”* i quali *“per il tempo dell’incarico conservano il trattamento economico in godimento”*. In realtà, non può essere escluso che il legislatore abbia inteso riferirsi non al comma 2 dell’articolo normativo, ma al suo successivo comma 4, osservato che il primo è stato colpito da abrogazione da parte dell’art. 18, comma 2, lett. h), del d.P.R. 16.4.2013, n. 70, emanato dal governo in attuazione dell’art. 17, comma 2, della legge 23.8.1988, n. 400. Questa norma faceva originariamente riferimento all’ipotesi dei docenti esterni incaricati di attività di insegnamento i quali dovevano essere scelti *“tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, professori o docenti universitari, nonché tra esperti di comprovata professionalità anche stranieri”*. L’ambiguità segnalata resta, talché attende di essere dipanata da successivi interventi chiarificatori del legislatore.

5.1.4. Il quarto snodo della disciplina in esame tratta della *“promozione, con il coinvolgimento dell’Associazione nazionale dei comuni italiani, di corsi di formazione concernenti l’esercizio associato delle funzioni fondamentali di cui all’articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, per dipendenti e dirigenti dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti”*. La norma è coerente con quanto previsto dall’art. 11, comma 1, lett. d), decima proposizione della legge 7.8.2015, n. 124 in tema di dirigenza apicale nei comuni di minore consistenza demografica. Essa è inoltre parzialmente coerente con l’oggetto del suo rinvio esplicito, ossia con l’art. 14, comma 28 del d.l. 30.5.2010, n. 78, convertito nella legge 31.7.2010, n. 122, che fa riferimento proprio alla consistenza demografica dei 5.000 abitanti. Essa, peraltro, non valorizza l’ipotesi alternativa prevista dalla norma richiamata, quando prevede la differente consistenza dei *“3.000 abitanti se [i comuni di minore consistenza demografica] appartenen-*

gono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole”.

La funzione della norma in esame è chiara: consolidare il principio della gestione associata delle funzioni che maggiormente definiscono il genoma dei comuni, i quali, se di minori dimensioni, meglio vi attendono se ciò accade condividendo personale e mezzi strumentali. La norma esprime dunque ed in definitiva un principio di finanza pubblica, che, come tale, si impone in modo particolarmente cogente.

5.2. Come è emerso dalla trattazione del punto in esame, la riforma annette una particolarissima rilevanza alla formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che essa costituisce un vero e proprio motore ed elemento di propulsione preordinato al miglioramento continuo delle competenze professionali nell’ambito del pubblico impiego. Particolarmente apprezzabile è lo sforzo del legislatore delegante proteso all’attuazione di forme di centralizzazione ed omogeneizzazione della somministrazione della formazione. Un tale modo di procedere, infatti, favorisce il processo di erogazione della formazione, garantendone l’aderenza al divenire della legislazione e della migliore scienza dell’organizzazione, oltre a rendere commensurabili gli apporti formativi anche ai fini dell’attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali.

Le esperienze comparative non mancano: basta riflettere sul prestigio che circonda la scuola di formazione in amministrazione pubblica francese per rendersi conto della positività della scelta operata dal legislatore italiano in questo specifico ambito di disciplina. Ovviamente, il governo dovrà essere all’altezza della situazione, dando attuazione alla legge delega senza tentennamenti e valorizzando l’opportunità ora introdotta nell’ordinamento attraverso il potenziamento dell’offerta formativa.

6. La formazione permanente dei dirigenti - lett. e)

6.1. La riforma attribuisce una particolare importanza alla formazione dei dirigenti, anche e soprattutto perché essa è direttamente preordinata all'adeguamento delle competenze che ne definiscono il ruolo. La formazione dei dirigenti è dunque la chiave di volta per supportare il sistema di miglioramento continuo della loro azione, sia gestionale, sia organizzativa. Proprio per questi motivi l'art. 11, comma 1, lett. e), della legge 7.8.2015, n. 124, riserva un fondamentale accenno *"alla formazione permanente dei dirigenti"*, attraverso due punti particolarmente qualificanti.

La norma è una diretta attuazione di quanto enunciato in via generale dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 7.8.2015, n. 124, che, come accade in altre e differenti fattispecie, fa *"dell'aggiornamento e della formazione continua"* veri e propri meta-principi, di cui le lettere da b) a q) costituiscono forme di precisazione e di rafforzamento *ratione materiae*.

6.1.1. Il primo dei due punti in questione prevede che il legislatore delegato attui la *"definizione di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento"*. Attesa l'importanza strategica che la riforma assegna alla formazione, non stupisce affatto che l'art. 11, comma 1, lett. e), della legge 7.8.2015, n. 124 preveda, sia pure *in nuce*, un vero e proprio sistema di formazione della dirigenza caratterizzato dalla sua permanenza e distribuzione in anni senza soluzione di continuità. La norma lascia intendere che l'esercizio delle funzioni dirigenziali sia una vera e propria professione, ed in ciò è particolarmente sintonica con quel che accade in via generale nelle cosiddette *"professioni protette"*, (medici, ingegneri, architetti, avvocati, commercialisti, revisori dei conti, giornalisti *et coeteris paribus*), per le quali è previsto un vero e proprio obbligo di formazione permanente con assolvimento di consistenti crediti formativi a pena dell'estromissione dal relativo ordine o albo.

La norma deve essere letta in combinato disposto con quanto previsto dalla riforma in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali dall'art. 11, comma 1, lett. g), seconda, quarta e quinta proposizione della legge in commento. Ed infatti, secondo le rispettive indicazioni della fonte di regolazione, la decretazione delegata attuativa della legge delega dovrà valorizzare le competenze acquisite anche attraverso la formazione permanente definendo *"per ciascun incarico dirigenziale, [...] requisiti necessari in termini di*

competenze [...]”, tenendo conto “delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, [...] delle specifiche competenze organizzative possedute” ed ancorando la “preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti”.

Ora, non vi è chi non veda come la formazione sia una delle precondizioni della costruzione delle competenze del dirigente in generale e della pubblica amministrazione in particolare. Del resto, l’art. 11, comma 1, lett. a), seconda proposizione della legge 7.8.2015, n. 124, norma che, unitamente alla sua prima proposizione, contiene la *weltanschauung* della riforma, presuppone la formazione permanente quando prevede per *tabulas* l’ “istituzione di una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale”, i quali sono nel contempo *topos* e *modus* dai quali far emergere, fra gli altri, il percorso formativo intrapreso e sviluppato da ogni dirigente iscritto in uno dei tre ruoli di cui alla successiva lett. b) della fonte di regolazione.

Da tutto ciò risalta l’importanza della formazione permanente sia in ambito tecnico-amministrativo, per garantire il costante aggiornamento normativo, sia in contesti più propriamente manageriali, nei quali l’elemento unificante è costituito dalla capacità di organizzazione delle risorse umane affidate, dalla massimizzazione dell’obiettivo realizzato col minor dispendio di risorse e dal possesso degli stili direzionali di volta in volta più appropriati alle singole evenienze. Di tutto ciò dovrà farsi carico la formazione permanente, osservato che il dirigente della pubblica amministrazione non può più essere considerato alla stregua di un mero garante della corretta applicazione della norma, ma deve incentrare il proprio ruolo sui principi del *management*, che, per la pubblica amministrazione sono il precipitato della dottrina del *new public management* elaborato nelle realtà anglosassoni.

La formazione dei dirigenti, inoltre, deve essere messa in stretta relazione con ciò che la pubblica amministrazione è, ossia un’organizzazione che eroga servizi in condizione di esternalità di sistema. Proprio quest’ultima circostanza deve essere rettamente intesa, perché la sua azione in contesti di quasi-monopolio legale la fa risaltare quale vera e propria disfunzione economica ed extra costo di sistema. La formazione dei dirigenti pubblici preordinata all’interiorizzazione di un corretto stile manageriale è dunque una delle precondizioni della permanenza della pubblica amministrazione, la cui sana gestione ne costituisce ragione di esistenza ordinamentale.

6.1.2. Il secondo dei due punti in esame intende valorizzare il “coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella formazione dei futuri dirigenti, loro obbligo di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per le suddette attività di formazione”. La norma è particolarmente densa di significato, perché valorizza la trasmissione della conoscenza fondata sull’esperienza acquisita nella quotidianità del lavoro e del dispiegarsi delle relazioni interpersonali che la caratterizzano. Ciò evidenzia che alle competenze del dirigente appartengono non solo la conoscenza tecnico-amministrativa-manageriale, ma anche, e forse soprattutto, il suo invero concreto ed applicativo. In questo senso, la trasmissione della conoscenza fondata sulla condivisione dell’esperienza rappresenta un vero e proprio valore-chiave, che la decretazione legislativa delegata dovrà adeguatamente corroborare, potenziare e sviluppare.

È ovvio che nell'attuazione del "coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella formazione dei futuri dirigenti" dovrà essere disciplinato attentamente il rapporto fra attività di quotidiano esercizio della funzione dirigenziale ed attività di formazione. Il tutto tenendo presenti le relazioni che ciò determina con l'eventuale coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nell'attività formativa demandata alla Scuola nazionale per l'amministrazione già oggetto di precedente commento.

6.3. Se la formazione dei dipendenti pubblici *tout court* è ritenuta importante al punto di riservarvi un'intera partizione dell'art. 11, comma 1 della legge 7.8.2015, n. 124, quella dei dirigenti lo è a maggior ragione, anche se oggetto di un'apparente minore attenzione legislativa.

La formazione dei dirigenti deve essere considerata non solo un dovere, ma anche e soprattutto un diritto. Di più: un diritto ad una buona, pregnante ed esaustiva formazione garantito a tutti i dirigenti, a prescindere dal rispettivo ruolo di appartenenza. La formazione deve essere centralizzata, perché ciò è coerente con la gestione centralizzata di ciascuno dei tre ruoli della dirigenza della pubblica amministrazione interessati dalla riforma. Di qui il potenziamento della missione della Scuola nazionale di amministrazione e la necessità di attuare tutte le forme di investimento del caso per garantire a tutti i dirigenti pubblici il medesimo accesso alla formazione.

Ovviamente la formazione dovrà riguardare non solo gli aspetti tecnico-amministrativi, ma anche e forse soprattutto le tecniche e gli stili manageriali, ovviamente non disconoscendo che in uno stato a diritto amministrativo l'azione del dirigente deve essere sì efficace, efficiente ed economica, ma ciò non può, né deve andare a detrimento del rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa.

Questi, in estrema sintesi, sono i valori di cui la formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione deve farsi carico.

7. La mobilità della dirigenza - lett. f)

7.1. La materia in esame, pur se interessata in minor quantità dalla legge delega, riveste particolare importanza perché strettamente connessa con la più ampia tematica dell'acquisizione di esperienze, a loro volta elemento di scelta comparativa ai fini del conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali. L'art. 11, comma 1, lett. f), della fonte di regolazione se ne occupa, attraverso due indicazioni, la prima delle quali di segnalata importanza e rilevanza.

7.1.2. La prima delle due indicazioni ha il proprio baricentro nella *"semplificazione e [nell']ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e con il settore privato"*. Gli ambiti di interesse sono due.

Il primo riguarda le pubbliche amministrazioni, ed è una diretta conseguenza di quanto previsto dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 7.8.2015, n. 124, la quale, insieme ad altri, la pone quale vero e proprio meta-principio nella visione complessiva della dirigenza. I due termini di raffronto, *"semplificazione"* ed *"ampliamento"*, riferiti alla fattispecie della mobilità dei dirigenti tra le pubbliche amministrazioni presuppongono evidentemente una base normativa attuale cui riferirli. Essa è fornita dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, che, però, opera nei soli confronti del ruolo dei dirigenti dello Stato. così intesa, la norma contenuta nella legge delega è chiaramente riferita alla mobilità dei dirigenti nell'ambito dei tre ruoli previsti dall'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124. Ciò, in buona sostanza, significa che viene demandata alla decretazione delegata l'individuazione dei percorsi mediante i quali attuare le *"ipotesi di mobilità tra le amministrazioni"*, e dunque fra tutte le pubbliche amministrazioni interessate dalla riforma, peraltro senza che la norma soddisfi i contenuti del combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost.

Il secondo ha ad oggetto la semplificazione e l'ampliamento delle ipotesi di mobilità fra pubbliche amministrazioni e imprese *iure privatorum*. Se ne occupa la seconda parte della norma, per la quale valgono le medesime considerazioni in tema di fattori normativi di presupposizione appena sviluppate. In questo caso, l'assetto normativo sul quale insistono le istanze semplificatorie ed ampliative in questione è costituito dall'art. 23-bis del d.lgs. 30.3.2001, n. 165. La norma oggetto dell'intervento semplificatorio ed ampliativo è costruita come ipotesi in deroga all'art. 60 del d.P.R. 10.1.1957, n. 3 in tema di incompatibilità per i dipendenti pubblici in generale, e, come tale, rappresenta una specificazione *ratione materiae* dei principi di buon andamento e di imparzialità previsti dall'art. 97, comma 1, Cost. e di esclusività, quest'ultimo enunciato dall'art. 98 Cost. Inte-

sa in questo modo, la previsione dell'art. 11, comma 1, lett. f), prima proposizione della legge 7.8.2015, n. 124 dovrà essere attuata frapponendo una particolarissima cautela, e prestando attenzione alla chiara e definita enunciazione del regime delle incompatibilità da stabilire in via generale e, in via settoriale, in relazione alla normativa di prevenzione della corruzione, con conseguenziale aggiornamento dei contenuti sia della legge 6.11.2012, n. 190, sia del d.lgs. 8.4. 2013, n. 39, sia, infine, del d.lgs. 14.3.2013, n. 33, evenienze, queste, prese in considerazione dall'art. 7 della legge in commento.

Sulla mobilità della dirigenza fra i comparti pubblico e privato devono essere valorizzati ulteriori elementi di riflessione. L'esercizio della funzione dirigenziale, a ben vedere, prescinde dall'ambito in cui si esplica. Non vi è, infatti, chi non veda che l'attività di direzione presuppone non solo la conoscenza specifica della normativa di volta in volta rilevante, ma anche e soprattutto il possesso di attitudini, competenze e capacità ampiamente comuni e, come tali, autenticamente trasversali al comparto pubblico e privato.

Dirigere significa attuare processi di erogazione di servizi nel rispetto di norme, che vi sono tanto nel settore pubblico, quanto in quello privato, ed organizzare i relativi fattori in modo ottimale, ossia secondo efficacia, efficienza ed economicità. Del resto, la pubblica amministrazione è un'organizzazione di risorse e di mezzi pienamente sovrapponibile ad un'impresa che eroga servizi in condizione di esternalità di sistema perché in condizione di quasi-monopolio.

In questo senso, le esperienze maturate in organizzazioni *iure privatorum* non possono che essere valutate ed apprezzate con particolare favore, perché costringono il dirigente pubblico a confrontarsi con realtà differenti, nelle quali, però, sono in gioco, quanto meno dal punto di vista comportamentale, esigenze di competenza, capacità e stile direttivo, ampiamente fungibili.

L'opzione seguita dal legislatore deve essere attuata dal legislatore delegato anche per sdoganare la credenza, tuttora presente, che il dirigente pubblico sia una sorte di super-istruttore [amministrativo o tecnico] che deve misurarsi con aspetti di sola rilevanza normativa ed istituzionale. Senza di ciò, non è possibile affermare con autenticità una cultura ad impronta manageriale nella pubblica amministrazione, della qual cosa sono sovente prova incontrovertibile i piani di attività e gli strumenti di programmazione gestionale con i quali essi sono chiamati a confrontarsi annualmente e sui quali è costruito il conseguenziale processo di valutazione della *performance* dirigenziale e non solo. Il tutto non sottacendo, ma ribadendo che i fattori dell'esperienza e della valutazione sono centrali, baricentrici ed ineludibili per attuare corretti processi di attribuzione di incarichi di funzioni dirigenziali sulla base di *curricula* veramente confrontabili.

7.1.3. La seconda delle due indicazioni riguarda la "*previsione dei casi e delle condizioni nei quali non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria*". La norma opera in via residuale ed eccezionale per le sole ipotesi per le quali è prevista. La sua funzione è consentire la circolazione delle professionalità mediche e sanitarie nell'ambito del sistema sanitario nazionale. Il suo carattere di specialità non ne consente l'interpretazione analogica, concorrendo, per converso, a rafforzare il principio complementare per tutti i settori che dalla sua significazione sono esclusi.

7.2. La mobilità della dirigenza è trattata dalla legge delega e merita di essere adeguatamente valorizzata dal legislatore delegato, potenziandone gli esiti. Per convincersene è sufficiente richiamare i punti di approdo cui è giunta la scienza aziendale nello sviluppo dei postulati del *new public management* e l'utilità che esperienze differenti in campi diversi, ma non completamente eterogenei, rivestono per la piena acquisizione delle capacità direttive nella pubblica amministrazione. Come evidenziato, essere chiari e far chiarezza in questa materia è una delle precondizioni per la costruzione del cuore della funzione dirigenziale, della quale, peraltro, si parla da anni attendendo frutti, la cui raccolta non è più possibile rinviare, a pena di far perdere concorrenzialità al sistema-paese.

8. Il conferimento degli incarichi dirigenziali - lett. g)

8.1. Il conferimento degli incarichi dirigenziali ai dirigenti di ruolo e non, la loro durata e, ultimo, ma non meno importante, la sorte dei dirigenti privi di incarico, sono argomenti sui quali la normativa in questione cerca di delineare il più possibile un quadro organico e composito. Il tutto osservando in via preliminare che queste tematiche sono, forse più delle altre, strettamente connesse col principio di imparzialità e di buon andamento sanciti *per tabulas* dall'art. 97, comma 1 Cost. a presidio dell'indipendenza della dirigenza pubblica dagli organi di governo. La qual cosa, invero, è di non agevole rappresentazione e determinazione, osservato che la nomina dei dirigenti è demandata in via esclusiva agli organi di vertice politico delle singole pubbliche amministrazioni. Di qui la necessità di un sistema di garanzie che la riforma incentra sul ruolo indipendente delle Commissioni di cui all'art. 11, comma 1, lett. b), num. 1, 2 e 3 della legge 7.8.2015, n. 124, sulle quali, però, la fonte di regolazione è particolarmente laconica e carente. In questa direzione si pone anche il suo successivo art. 17, comma 1, lett. t), il quale impegna la decretazione legislativa delegata all'attuazione del *"rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale"*.

Del primo dei tre punti evidenziati ossia del *"conferimento degli incarichi dirigenziali"*, fattispecie complessa e variegata, si occupa l'art. 11, comma 1, lett. g), della fonte di regolazione, attraverso dieci snodi. Il tutto tenendo ben presente che gli incarichi *de quibus* sono, a normativa vigente, quelli indicati dall'art. 19, comma 10, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165.

8.1.1. Il primo snodo tratta della *"possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b)"*. Scritta in questo modo e così decontestualizzata, la disposizione normativa in questione appare ultronea. Di essa possono essere fornite almeno due letture, per giunta antipodali, il che va a detrimento della precisione univoca che la formulazione delle leggi di delegazione legislativa deve avere per essere in linea con i principi sottesi al combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost.

Che gli incarichi di funzioni dirigenziali possano essere conferiti ai dirigenti iscritti nel ruolo cui è riferito l'ente di volta in volta interessato è un'ovvietà. Meno ovvia è l'ipotesi complementare che essi possano essere conferiti a dirigenti appartenenti a ruoli diffe-

renti a quello interessato dall'amministrazione conferente. Ed infatti, se così fosse, non si comprenderebbe il perché della suddivisione della dirigenza in tre ruoli e perché il legislatore delegante non abbia previsto la formazione di un ruolo unico, nel quale far confluire tutta la dirigenza *tout court*. Del pari ovvio è che l'amministrazione interessata possa conferire incarichi di funzioni dirigenziali a dirigenti non di ruolo. Della possibilità in questione, infatti, si occupa proprio l'art. 11, comma 1, lett. g), nona proposizione della legge 7.8.2015, n. 124 in termini espliciti, peraltro ancorandola alla necessità "*di procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con conseguente eventuale revisione delle analoghe discipline e delle relative percentuali, definite in modo sostenibile per le amministrazioni non statali*". È questa la tematica degli incarichi più volte rimangiata dal legislatore e da ultimo dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.l. 11.8.2014, n. 90, convertito nella legge 11.3.2014, n. 114 per gli enti locali, il quale ha inciso in modo significativo sull'art. 110, comma 1, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Ad essa si assomma la disciplina generale prevista dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 per la dirigenza dello stato e delle altre pubbliche amministrazioni indicate dal suo precedente art. 1, comma 2. In questo caso, il legislatore ha previsto che l'assegnazione di incarichi a dirigenti non di ruolo possa avvenire solo all'esito di una procedura selettiva e comparativa, la quale, evidentemente, presuppone a sua volta che l'incarico oggetto di conferimento sia adeguatamente pubblicizzato e che nel bando di accesso siano analiticamente specificate le competenze richieste in funzione dei suoi contenuti.

Il giudizio sulla disposizione normativa è comunque negativo, attese l'inutilità. Non vi è, infatti, chi non veda che gli incarichi di funzioni dirigenziali devono essere assegnati in via prioritaria proprio ai dirigenti iscritti nei ruoli di cui all'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124, con tutte le conseguenze del caso, a pena di prevedere il tendenziale incremento del numero dei dirigenti collocati in posizione di disponibilità. Prevedere in una legge delega una possibilità laddove, per contro, si è in presenza di un'ovvia priorità induce più di un sospetto.

8.1.2. Il secondo snodo ha ad oggetto la "*definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali*". La norma in questione valorizza lo stretto ed irrescindibile legame che avvince [e che deve avvincere] l'incarico di funzioni dirigenziali al posto di volta in volta interessato dal conferimento.

Anche in questo caso, la norma è del tutto pletorica, ma è bene che essa sia stata esplicitamente enunciata. Il suo effetto immediato sul piano applicativo è l'introduzione di un vero e proprio obbligo per ciascuna amministrazione conferente di differenziare i contenuti della procedura di accesso al conferimento in funzione degli elementi che caratterizzano il posto in oggetto. Di qui la necessità che la procedura di accesso al conferimento sia adeguatamente pubblicizzata in modo da ampliare il più possibile la platea dei potenziali soggetti interessati. Di qui, inoltre, la necessità di adeguata specificazione delle competenze richieste e dei contenuti di esperienza maturati in precedenti incarichi. Per essere davvero idonea allo scopo, la procedura di accesso al conferimento deve preve-

dere un'adeguata correlazione delle competenze e delle esperienze alle caratteristiche del relativo posto. Proprio per queste ragioni, il legislatore la ancorò alla *"complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali"*.

La norma in questione è di particolare e segnalata importanza e rilevanza, ma presuppone che ogni pubblica amministrazione abbia predeterminato i contenuti della complessità organizzativa dei posti di qualifica dirigenziale nei propri atti di macrostruttura [organigramma e funzionigramma] e di programmazione gestionale [i piani di attività annuali e pluriennali e, per gli enti locali, i piani esecutivi di gestione]. In questo senso, la legislazione delegata dovrà fornire di ciò adeguata specificazione per evitare che il principio di differenziazione dei contenuti delle procedure di accesso agli incarichi dirigenziali sia di fatto vanificata ed appiattita.

A questo proposito deve essere rammentato il ruolo ordinamentalmente assegnato a ciascuna delle tre Commissioni previste dall'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124 nella determinazione di criteri generali per accesso agli incarichi. Ciò involge, a sua volta, che i loro *análoga* previsti dalle singole amministrazioni conferenti devono scendere a maggior dettaglio, a pena di inficiare in radice la procedura di conferimento. Di tutto ciò, come evidenziato, si dovrà occupare nel dettaglio la legislazione delegata, tenendo ben presente che questo è un punto nevralgico dell'intera riforma.

8.1.3. Il terzo snodo prevede il *"conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura comparativa con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione in base ai criteri generali definiti dalle Commissioni di cui alla lettera b)"*. La norma pone un limite chiaro ed invalicabile alla sostanziale autonomia dell'amministrazione conferente, che, viceversa, sarebbe priva di argine. La norma è attuazione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa previsto per *tabulas* dall'art. 97, comma 1, Cost. e precisa i contenuti dell'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 7.8.2015, n. 124 quando demanda alle Commissioni istituite nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri la funzione di gestione dei tre ruoli della dirigenza previsti dalla sua successiva lett. b).

Alle Commissioni è demandata una funzione di garanzia sostanziale a presidio dell'imparziale conferimento degli incarichi ai dirigenti di ruolo. Essa, in questo caso, si esplica attraverso *"criteri generali"*, i quali condizionano i contenuti dei loro *análoga* di dettaglio che ogni pubblica amministrazione conferente è tenuta a formulare in relazione alle peculiarità del singolo posto oggetto di conferimento. Il conferimento dell'incarico prevede la necessaria messa a bando, con la conseguenziale instaurazione di una vera e propria procedura per scelta comparativa. La decretazione delegata dovrà frapporre particolare attenzione alla puntuale disciplina di tutti i momenti della procedura, rammentando che l'avviso pubblico è preordinato a garantirne la serietà e l'obiettività in modo imparziale e possibilmente verificabile. La decretazione delegata, in particolare, dovrà prevedere che l'avviso pubblico contenga menzione del posto oggetto di conferimento, delle sue specifiche, dei relativi elementi di complessità organizzativa e gestionale, dei criteri generali determinati dalla Commissione, dei criteri di dettaglio predisposti dall'amministrazione conferente, consentendone la

verifica in termini di congruità, nonché, ultima, ma non meno importante, dei criteri per la valutazione del *curriculum* di ogni partecipante alla selezione. A questo proposito, dovrà essere evitato che il conferimento dell'incarico possa avvenire *ad libitum*, la qual cosa sembra, allo stato delle enunciazioni normative in materia, che sia ammissibile solo per gli incarichi di funzioni dirigenziali non apicali e non corrispondenti "*ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale*", come si ricava dalla lettura dell'art. 11, comma 1, lett. g), sesta proposizione della legge 7.8.2015, n. 124.

La norma nulla dice circa la natura giuridica della procedura di conferimento, né ciò è altrimenti specificato dalla fonte di regolazione. La situazione che si viene a determinare incide direttamente sulla possibilità di verifica del percorso logico-giuridico che supporta l'individuazione del dirigente da nominare, la quale è una variabile dipendente proprio della natura giuridica della relativa procedura propedeutica. Significativa, a questo proposito, è la formulazione prescelta dal legislatore delegante, che si esaurisce nella previsione di una mera "*procedura comparativa con avviso pubblico*". Ciò lascia aperta la discussione se si sia o meno al cospetto di un vero e proprio procedimento amministrativo; la risposta alla relativa cosa in questione introduce, a sua volta, il problema dell'obbligo di motivazione ex art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241. A questo proposito, peraltro, deve essere segnalato che la giurisprudenza ritiene che l'individuazione del dirigente conferitario dell'incarico abbia natura privatistica, con tutte le ricadute del caso sull'obbligo di motivazione che, a stretto rigore, non sussiste perché non si è al cospetto di un vero e proprio provvedimento amministrativo.

8.1.4. Il quarto snodo tratta della "*rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire*". La funzione della norma è chiara, e costituisce una specificazione di quanto già in precedenza enunciato dall'art. 11, comma 1, lett. g), seconda proposizione della legge 7.8.2015, n. 124, la quale prevede la "*definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali*". Il principio sotteso alle due norme è il medesimo: determinare un nesso di stretta inerenza fra le competenze del dirigente *lato sensu* interse e le caratteristiche del posto oggetto di conferimento sulla base della prevista "*procedura comparativa con avviso pubblico*".

La norma in questione valorizza l'aspetto soggettivo della procedura di conferimento, meglio declinando i contenuti delle competenze e delle esperienze richieste al dirigente di ruolo. Esse riguardano, né diversamente potrebbe essere, le capacità organizzative e gestionali indipendentemente dal loro avvenuto esercizio, alle quali si assommano le specifiche esperienze maturate in uno degli ambiti indicati dalla disposizione normativa. Strettamente connessa ai precedenti incarichi è la valutazione annuale e complessiva della *performance* conseguita a séguito del loro esercizio.

La previsione normativa in esame deve essere correttamente intesa, e, in questa direzione, il legislatore delegato dovrà frapporre particolare attenzione per evitare la vanificazione di fatto dello spirito della riforma. Il rischio concreto è di determinare forme di appiattimento nella rilevazione delle attitudini, competenze, capacità ed esperienze del dirigente interessato al conferimento dell'incarico di funzioni dirigenziali, con la conseguenza deprecabile di abbandonare la relativa *"procedura comparativa con avviso pubblico"* a forme di incontrollato ed incontrollabile arbitrio. Proprio per questi motivi il legislatore delegato dovrà interessarsi prima di ogni altra cosa alla precostituzione di idonee forme di controllo nella predisposizione dei *curricula* dei dirigenti iscritti in ciascuno dei tre ruoli, osservato che essi sono il luogo dal quale emergono i contenuti delle attitudini, delle competenze e delle esperienze possedute. Di qui la necessità di una rigida regolamentazione delle modalità di predisposizione dei *curricula* in modo da favorirne la lettura ed il confronto.

Altro punto nevralgico è costituito dalle modalità attraverso le quali viene effettuata la valutazione della *performance* dirigenziale, oggi complessivamente disciplinata dal d.lgs. 27.10.2009, n. 150, ma sovente gestita al di fuori del perimetro della necessaria uniformità dalle singole amministrazioni, pur in presenza di forme di indirizzo e controllo assicurate a livello centrale sulla cui individuazione il legislatore ha più volte modificato il proprio avviso. Strettamente connessa a questa problematica è l'insufficienza dei piani delle *performance*, i cui contenuti, sovente generici ed imprecisi, pregiudicano fortemente il principio della necessaria differenziazione della valutazione del personale in generale e dei dirigenti in particolare. Evenienza questa particolarmente deprecabile anche in relazione all'ulteriore risvolto dell'assegnazione della retribuzione di produttività con criteri sghembi, che talvolta tralignano nel vero e proprio illecito amministrativo-contabile, come la giurisprudenza *in subiecta materia* della Corte dei conti ha avuto modo di evidenziare.

8.1.5. Il quinto snodo ha ad oggetto la *"preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, sulla base dei suddetti requisiti e criteri, per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, da parte delle Commissioni di cui alla lettera b), e successiva scelta da parte del soggetto nominante"*. La disposizione normativa in questione è scritta particolarmente male e presta il fianco a più di un'osservazione critica, prima fra tutte la differenziazione delle procedure di conferimento di incarichi dirigenziali in funzione dell'inquadramento organizzativo del posto di volta in volta interessato, secondo le scelte di macrostruttura demandate alla relativa potestà di cui è titolare ogni amministrazione ex art. 6, comma 1, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165.

La norma riguarda i soli incarichi *"relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale"* e scinde la *"procedura comparativa con avviso pubblico"* in una pluralità di momenti, ciascuno dei quali dovrà essere attentamente disciplinato dalla decretazione legislativa delegata. In disparte la *"pubblicizzazione dei posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni singola amministrazione, con congruo anticipo, attraverso la pubblicazione sulla banca dati di cui alla lettera a) del presente comma"*, prevista in via generale per tutti gli incarichi di funzioni dirigenziali, la decretazione legislativa delegata dovrà prevedere l'obbligo della predisposizione dei

criteri generali da parte della Commissione di volta in volta competente, della successiva predisposizione dei criteri specifici riferiti al singolo posto di dirigente di vertice o di ufficio dirigenziale di livello generale, il modo della preselezione ed il numero dei candidati che ne saranno oggetto di determinazione da parte della Commissione stessa, nonché i termini dell'individuazione del dirigente cui conferire l'incarico.

La procedura è congegnata in modo da determinare la preselezione e la presentazione di un numero predeterminato di candidati all'amministrazione conferente, in modo da restringere la sua discrezionalità entro tale perimetrazione. Quest'ultima potrà conferire l'incarico *de quo* solo e soltanto all'interno della rosa delle candidature preselezionate dalla Commissione di volta in volta competente in relazione all'incarico in questione.

Nessun controllo *ex post* è previsto sull'esito finale della procedura, dato l'intervento *ex ante* della Commissione. Va da sé che il punto autenticamente nevralgico, baricentrico e dirimente dell'intera vicenda è rappresentato dai contenuti della futura disciplina della nomina dei componenti delle Commissioni, della selezione dei relativi membri e dell'effettività delle garanzie di indipendenza rispetto al potere politico. Sul punto, peraltro, come più volte evidenziato, l'art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124 è particolarmente carente.

La procedura descritta dalla norma in commento si applica sicuramente alla dirigenza dello Stato. È dubbio che essa sia riferibile anche alla dirigenza delle regioni, e, *a fortiori*, a quella degli enti locali. La risposta positiva alla cosa in questione parrebbe potersi desumere dalla circostanza che il legislatore delegante fa esplicito riferimento alle "Commissioni di cui alla lettera b)", con ciò lasciando intendere che la procedura congegnata dalla norma in commento valga sia per le regioni, sia per gli enti locali. Per questi ultimi, peraltro, opera lo speciale regime transitorio per un periodo non superiore a tre anni previsto dall'art. 11, comma 1, lett. b), num. 4, undicesima proposizione, il quale prevede l'"obbligo per gli enti locali privi di un direttore generale nominato ai sensi del citato articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 di conferire l'incarico di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa ai predetti soggetti, già iscritti nel predetto albo e confluiti nel ruolo di cui al numero 3), nonché ai soggetti già iscritti all'albo, nella fascia professionale C, e ai vincitori del corso di accesso in carriera [...]", ossia ai segretari comunali e provinciali.

8.1.6. Il sesto snodo riguarda la "verifica successiva del rispetto dei suddetti requisiti e criteri, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione". La norma completa la disciplina evidenziata nella proposizione immediatamente ad essa precedente. Essa è preordinata ad introdurre una procedura di verifica del rispetto dei criteri generali e di dettaglio da parte di tutte le amministrazioni che hanno conferito incarichi di funzioni dirigenziali che non corrispondono "[...] ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale". La legislazione delegata dovrà prevedere con precisione i modi ed i termini della "verifica successiva" da parte della Commissione di volta in volta competente in relazione all'incarico conferito. Tenuto conto del numero degli incarichi di funzioni dirigenziali in argomento, ossia di tutti i conferimenti di incarichi dirigenziali non apicali o di vertice, che riguardano ciascuno dei tre ruoli dirigenziali, la previsione contenuta nella legge delega è a dire poco velleitaria.

8.1.7. Il settimo snodo ha ad oggetto l'“assegnazione degli incarichi con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti”. La norma completa le precedenti previsioni della normativa ed amplia la platea degli elementi dei quali tener conto al momento della formulazione dei criteri di dettaglio da parte di ogni singola amministrazione conferente.

Il *modus procedenti* del legislatore evidenzia la mancanza di sistematicità dell'approccio alla materia, il quale, per essere davvero coerente, avrebbe dovuto trattare in unica soluzione l'enunciazione di tutti gli *item* oggetto di disciplina di dettaglio da parte del legislatore-delegato. Spetterà a quest'ultimo assicurare la necessaria organicità di disciplina in modo da garantire coerenza e sistematicità alla normativa in materia.

8.1.8. L'ottavo snodo riguarda il “*parere obbligatorio e non vincolante delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione da rendere entro un termine certo, decorso il quale il parere si intende acquisito*”. La cosa in questione è particolarmente delicata perché si riverbera sulla permanenza fino alla loro naturale scadenza degli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti a prescindere dalla loro collocazione all'interno della macrostruttura di ciascuna pubblica amministrazione. La norma introduce *ex professo* il principio della decadenza *ex lege* dagli incarichi di funzioni dirigenziali nel caso in cui l'amministrazione conferente abbia attivato processi di riorganizzazione.

Essa risolve l'annoso problema del riverbero dell'esercizio di una potestà organizzativa, che è tutta rimessa alle autonome determinazioni della pubblica amministrazione, al pari di ogni organizzazione, pubblica o privata, sui contratti di lavoro subordinato ex art. 2094 c.c. che riguardino dirigenti pubblici. La soluzione rintracciata dal legislatore-delegante, che dovrà essere recepita ed ulteriormente sviluppata dalla decretazione legislativa delegata, fa dell'esercizio della potestà organizzativa e del suo prodotto un vero e proprio fattore giuridico di presupposizione contrattuale, quanto meno in relazione alla permanenza dell'affidamento dell'incarico. La cosa in questione è però complicata dalla circostanza, tutt'altro che trascurabile, che al conferimento dell'incarico segue il contratto individuale di lavoro, che non coincide col primo, differenziandosi per funzione e contenuto. Proprio qui si collocano gli elementi di problematicità di più segnalata rilevanza, i quali, se non adeguatamente risolti dalla decretazione delegata in modo esplicito, potrebbero esitare in controversie giuslavoristiche a contenuto risarcitorio.

Dal punto di vista contrattualistico deve essere però osservato che una tale previsione, che è riconducibile alla fattispecie della condizione risolutiva meramente potestativa, non appare vietata dall'ordinamento, osservato che un'esplicita preclusione è prevista dalla legislazione vigente solo per la condizione sospensiva dall'art. 1355 c.c. Essa, in quanto operante *ex lege* e relativa ad un contratto a prestazioni continuative ex art. 1373, comma 2, c.c., che è poi contratto di durata, ha valore pratico di clausola di recesso a causa legale, la cui previsione è comunque bene inserire nel contratto individuale di lavoro accessivo all'atto di conferimento dell'incarico di funzioni dirigenziali. La previsione normativa in questione ha dunque valore di *condicio iuris* a contenuto sospensivo

meramente potestativo a causa legale che si riverbera sul contratto individuale di lavoro, osservato che esso è accessivo all'atto di conferimento di funzioni dirigenziali, come ben enuncia la norma.

A fronte della caratterizzazione della fattispecie nei termini appena individuati, è più che prevedibile che il legislatore si disinteresserà delle forme di tutela a favore del dirigente pretermesso *ante tempus*, osservato che egli non viene licenziato *tout court*, ma resta privo di incarico. Da ciò consegue che non trovano in questo caso applicazione le norme in materia di reintegrazione, peraltro pacificamente ammesse dalla giurisprudenza del lavoro per i dirigenti della pubblica amministrazione. Ciò determina la necessità di rinvenire *aliunde* forme di garanzia, sempre ammesso che esse siano utilmente rintracciabili. L'unica possibilità offerta dall'ordinamento pare essere il ricorso al giudice del lavoro, al quale domandare una sentenza costitutiva di riammissione in servizio previa disapplicazione *incidenter tantum* del provvedimento di riorganizzazione che ha determinato la caducazione dell'incarico di funzioni dirigenziali *ante tempus*. Essa è prevista dall'art. 63, comma 2, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, il cui comma 1 consente proprio la cognizione incidentale degli atti amministrativi presupposti, con loro disapplicazione quando ritenuti illegittimi. È inutile negare che una tale evenienza è remota, osservato che il giudice del lavoro dovrebbe sindacare *incidenter tantum* l'eccesso di potere fondato sul travisamento dei fatti e/o sull'illogicità grave e manifesta dell'atto amministrativo di riorganizzazione che ha determinato la caducazione *ante tempus* dell'incarico di funzioni dirigenziali del dirigente pretermesso.

Alle considerazioni che precedono si deve aggiungere l'ulteriore circostanza che in caso di travolgimento del rapporto di servizio individualmente contrattualizzato, dovuto alla decadenza *ex lege* dall'incarico di funzioni dirigenziali, il dirigente decaduto viene a trovarsi *illico et immediate* in posizione di dirigente senza incarico e, come tale, collocato in disponibilità, con tutte le conseguenze che ne derivano, economiche e di carriera. A questo proposito deve essere ulteriormente rammentato che la riorganizzazione degli uffici dirigenziali e dunque della macrostruttura della pubblica amministrazione può divenire un comodo espediente per incidere nel peggiore dei modi sulla dirigenza, ad di fuori dei binari lineari ed ortodossi rappresentati dalla valutazione della *performance* e del licenziamento disciplinare, i quali presentano l'incomodo inconveniente del riscontro innanzi al giudice del lavoro con conseguenziale attivazione di azioni reintegratorie, pacificamente ammesse per la dirigenza pubblica, e/o risarcitorie, a detrimento dell'immagine del datore di lavoro pubblico e dell'erario.

Proprio per tutti i motivi appena evidenziati, la norma in questione prevede lo specifico intervento della Commissione competente *ratione subiecti*, "sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione da rendere entro un termine certo". Detta in questo modo, la norma della legge delega pecca per difetto, perché non è supportata dalla benché minima enunciazione di ciò su cui la Commissione deve investigare per poter esprimere il proprio parere. La cosa in questione è vieppiù aggravata dal fatto che in caso di silenzio serbato da tale organismo, il prescritto parere si intende comunque acquisito, peraltro senza che il legislatore lo qualifichi in un modo piuttosto che nel suo complementare. Ciò è particolarmente grave perché incide direttamente

sulla configurazione o meno dell'obbligo giuridico di motivazione, con conseguenze di non poco conto sulla trasparenza della procedura nel suo complesso.

A titolo comparativo vale qui la pena di rimarcare che un'esperienza simile, ancorché in ambito non commensurabile, è rappresentata dall'azione dell'ANAC in materia di revoca dell'incarico del segretario comunale o provinciale per violazione dei doveri d'ufficio ex art. 100 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, per la quale l'art. 1, comma 82, della legge 6.11.2012, n. 190, prevede analoga forma di intervento, peraltro qualificando come positivamente acquisito il parere dell'autorità in questione: *"il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione"*.

La formulazione della disposizione normativa in questione è dunque particolarmente carente e priva del necessario sostrato che la renda conforme allo *standard* richiesto dal combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1 Cost. con tutte le conseguenze del caso sulla sorte dei contenuti della decretazione delegata, la quale ha in questa materia margini di azione eccessivamente ampi perché non ritualmente orientati e preordinati.

8.1.9. Il nono snodo è espressione della possibilità per le amministrazioni conferenti di attribuire incarichi dirigenziali a dirigenti non iscritti nei ruoli previsti dall'art. 11, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 214. La norma *"per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali non assegnati attraverso i concorsi e le procedure di cui alla lettera c) del presente comma"*, prevede la necessità *"di procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con conseguente eventuale revisione delle analoghe discipline e delle relative percentuali, definite in modo sostenibile per le amministrazioni non statali"*. La previsione normativa tocca un argomento di particolare delicatezza perché riguarda la possibilità di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, a prescindere dalla loro collocazione nell'ambito della macrostruttura della singola pubblica amministrazione, a dirigenti non di ruolo.

La materia è attualmente disciplinata dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 e prevede che a ciò si possa addivenire nel rispetto di precise percentuali, il cui calcolo ha come paradigma la consistenza della dotazione organica della dirigenza dell'amministrazione che vi è interessata. In modo del tutto analogo opera l'art. 110, comma 1, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 per il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali negli enti locali. Come segnalato in precedenza, questa disposizione normativa è stata rimaneggiata più volte dal legislatore e, da ultimo dall'art. 11, comma 1, lett. a), del d.l. 11.8.2014, n. 90, convertito nella legge 11.3.2014, n. 114, il quale ha ampliato la percentuale degli incarichi conferibili in dotazione organica fino al limite del 30% della sua consistenza, lasciando del tutto inalterata la possibilità di conferire incarichi di funzioni dirigenziali al di fuori di essa ai sensi del comma 2 della norma in questione.

Il riferimento alla dotazione organica e non al contingente dei dirigenti di ruolo in servizio è particolarmente insidioso, osservato che la prima è espressione di un'entità numerica meramente potenziale, priva di valorizzazione economica, estranea alla rilevazione dei costi di personale utili ai fini della verifica del rispetto delle norme di finanza pubblica *ratione materiae*, e che, come tale, può essere liberamente determinata dall'amministrazione al momento dell'approvazione della macrostruttura, ossia dell'organigramma e del funzionigramma. In questo modo, la consistenza della dotazione organica della dirigenza può essere ampliata a dismisura, consentendo di coprire i posti vacanti mediante ricorso all'*interim* piuttosto che al dirigente apicale [oggi al segretario generale] all'unico scopo di aumentare il parametro cui riferire la nominata percentuale del 30%.

A questo punto deve essere riservata una particolare attenzione alla circostanza che la dotazione organica in generale, e quella dell'area della dirigenza in particolare, è e deve essere espressione di una scelta organizzativa che deve ancorarne la consistenza all'ottimalità della gestione delle funzioni dell'amministrazione. Intesa in questo modo, la dotazione organica è il prodotto di una specifica analisi organizzativa condotta con la medesima professionalità richiesta all'imprenditore dall'art. 2082 c.c., preordinata alla garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa e non il frutto di una scelta meramente arbitraria dettata da fattori contingenti e spesso incoffessabili.

8.1.10. Il decimo snodo riguarda l'obbligo della *"previsione della pubblicizzazione dei posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni singola amministrazione, con congruo anticipo, attraverso la pubblicazione sulla banca dati di cui alla lettera a) del presente comma"*. Anche in questo caso si è in presenza di una norma con dichiarate finalità di trasparenza. Essa, in buona sostanza, è protesa a ricercare le ragioni del maggior ampliamento possibile della platea dei soggetti interessati al conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali.

La norma, proprio in ragione della sua preordinazione a favorire l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, ha portata propedeutica sui restanti istituti che caratterizzano la riforma della dirigenza pubblica. Proprio per questi motivi, si può ritenere che in assenza del pieno funzionamento della *"banca dati di cui alla lettera a) del presente comma"* nessun incarico di funzioni dirigenziali potrà essere legittimamente conferito, in attuazione della decretazione legislativa delegata. Ciò vale a dire che, prima di ogni altra cosa, il legislatore delegato dovrà disciplinare i modi ed i termini del funzionamento della banca dati in questione e la successiva regolamentazione attuativa che ne scaturirà dovrà garantirne l'effettiva e puntuale messa in esercizio. Fino a quel momento, la riforma della dirigenza è di fatto paralizzata, talché gli incarichi di funzioni dirigenziali non potranno che essere conferiti secondo l'attuale meccanismo normativo in essere.

La disciplina del funzionamento della banca dati in questione potrebbe essere demandata non alla fonte primaria di regolazione, ma all'adozione di specifici regolamenti governativi a contenuto attuativo *ratione materiae*. In questo caso, l'assenza di regolamentazione tramite fonti secondarie costituirebbe una vera e propria condizione sospensiva dell'attuazione della riforma, non differenziandosi, nella sostanza, dal primo dei modelli possibili.

8.2. Il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali è trattato in modo non completamente soddisfacente. Le motivazioni emergono dal commento delle singole disposizioni normative nelle quali si articola e compendia l'art. 11, comma 1, lett. g), della legge 7.8.2015, n. 124, al quale si rinvia. L'elemento di maggiore perplessità è e resta quello che riguarda le azioni demandate alle Commissioni per la gestione dei tre ruoli della dirigenza, dello Stato, delle regioni e degli enti locali a presidio dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Ad esso si aggiunge la circostanza che la legge delega nulla dice sulla modalità di nomina dei loro componenti, se non enunciare formule di rito.

Spetta dunque alla decretazione legislativa delegata fornire tutte le garanzie del caso preordinate ad attuare un sistema trasparente e riscontrabile in materia di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, per far sì che essi siano davvero attribuiti in modo trasparente ai migliori, all'esito del compimento di procedure che valorizzino in modo incontrovertibile il merito, riscontrato per dimostrato possesso di competenze, capacità, attitudini ed esperienze sulla base dell'esame di *curricula* formati in modo realmente comparabile.

9. La durata degli incarichi dirigenziali - lett. h)

9.1. La normativa si occupa della *"durata degli incarichi dirigenziali"*, attraverso un complesso articolato che si dipana in cinque punti nell'ambito dell'art. 11, comma 1, lett. h), della legge 7.8.2015, n. 124. Ciò determina l'introduzione di elementi di discontinuità con la legislazione attuale e vigente in materia di durata di incarichi, sia nelle amministrazioni dello stato, sia negli enti locali territoriali, ponendo, soprattutto per questi ultimi, problemi di coerenza ordinamentale in relazione alla durata dei mandati elettivi.

9.1.1. Il primo punto ha ad oggetto la *"durata degli incarichi di quattro anni, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico"*. La norma prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali sono rigidamente circoscritti entro termini quadriennali, ed il quadriennio è ambito temporale non suscettibile di deroga, né *in melius*, né *in peius*. In questo modo, viene definitivamente superata la disciplina contenuta nelle contrattazioni collettive nazionali di area, unificando per tutti comparti pubblici interessati dalla riforma i termini fisiologici degli incarichi *de quibus*. Essi cessano alla loro naturale scadenza, e, come specificato dall'art. 11, comma 1, lett. l), quinta proposizione della legge 7.8.2015, n. 124, possono essere prorogati solo *"per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico"*.

Gli incarichi di funzione dirigenziale, a prescindere dalla loro collocazione entro la macrostruttura dell'amministrazione o dell'ente pubblico, possono essere rinnovati una sola volta per due anni, ossia entro un perimetro temporale pari alla metà di quello dell'incarico originario. Il rinnovo dell'incarico non ne configura una novazione oggettiva, ma una semplice fattispecie accessiva. Esso non può essere attivato *sic et simpliciter*, ma solo nell'ambito della nuova procedura di avviso pubblico. Di ciò dovrà tenere in debito conto il legislatore delegato, differenziando la relativa disciplina in funzione della caratterizzazione dell'incarico e della sua riconducibilità o meno a incarico di vertice o corrispondente a funzione di direttore generale piuttosto che ad altri incarichi dirigenziali. In relazione alla prima fattispecie, il dirigente sarà automaticamente inserito nel novero della rosa dei dirigenti preselezionati dalla rispettiva Commissione qualora egli abbia manifestato il proprio interesse al rinnovo. Nel secondo caso, il dirigente concorrerà *ex se* alla procedura, ferma sempre l'autonomia di scelta dell'amministrazione di originaria appartenenza.

Il rinnovo, che in questo primo caso non necessita di motivazione, presuppone che i contenuti dell'incarico originariamente conferito non siano stati modificati, talché non potrà operare nel caso di sue alterazioni funzionali, organizzative o gestionali. In questo caso, infatti, il rinnovo maschererebbe il conferimento di un incarico *ex novo*, fattispecie non prevista dalla norma in questione.

9.1.2. Il secondo punto riguarda la *"facoltà di rinnovo degli incarichi per ulteriori due anni senza procedura selettiva per una sola volta, purché motivato e nei soli casi nei quali il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva"*. La norma costituisce eccezione alla fattispecie precedente e la sua operatività è circoscritta *in primis* all'avvenuto conseguimento della valutazione positiva sulla *performance* dirigenziale da parte del dirigente interessato al rinnovo dell'incarico. Tutto ciò riapre il problema della valutazione della *performance* dirigenziale, che si concretizza in un ambito caratterizzato da più che evidenti elementi di trasversalità. Non a caso, dunque, la riforma si occupa e si preoccupa di intervenire sulla problematica in questione, demandando alla decretazione delegata la riformulazione della relativa disciplina in modo da garantire che la tematica della valutazione della *performance* della dirigenza sia caratterizzata dalla necessaria ed insopprimibile omogeneità di percorso.

Il rinnovo del medesimo incarico dirigenziale, a prescindere dalla sua collocazione entro la macrostruttura dell'amministrazione interessata di volta in volta, è circoscritto ad un solo biennio e sconta l'obbligo di motivazione. A questo proposito, deve essere evidenziato che quest'ultima non può esaurirsi nella semplice evidenziazione dell'avvenuto conseguimento della valutazione positiva da parte del dirigente interessato al rinnovo dell'incarico, né in mere enunciazioni di rito, di stile e/o di circostanza. Da ciò segue che la motivazione dovrà ricercare i propri elementi di supporto *aliunde* e che essa dovrà evidenziare e coerentemente rappresentarli a pena di confliggere col dato normativo. Di tutto ciò dovrà farsi carico il legislatore delegato al momento dell'adozione della relativa decretazione attuativa.

Sulla fattispecie di rinnovo *una tantum* in questione non è prevista alcuna forma di controllo da parte di soggetti terzi indipendenti, il che, a fronte di una norma duplicemente di eccezione rispetto alla regola, desta più di una perplessità.

9.1.3. Il terzo punto ha ad oggetto la *"definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura"*. La disciplina di questa fattispecie è destinata ad impegnare il legislatore delegato in modo particolarmente attento, il quale dovrà attentamente soppesarne tutti i singoli elementi in un ambito tradizionalmente assai insidioso. L'attuale disciplina della revoca dell'incarico dirigenziale [ma non solo] è prevista in via generale dall'art. 21 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, che la pone come sanzione graduata in relazione a forme di inadempimento contrattuale. Il testo della disposizione in esame è particolarmente eloquente: *"il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive"*

imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo".

Il legislatore delegato è dunque chiamato a determinare con chiarezza la disciplina della revoca dell'incarico di funzioni dirigenziali in relazione non solo alla fattispecie del mancato conseguimento degli obiettivi assegnati al momento del suo conferimento originario ed eventualmente dettagliati mediante gli atti di programmazione gestionale annuali, ma anche a differenti ipotesi. Fra di esse, acquista particolare rilevanza proprio l'inosservanza delle direttive impartite dagli organi di governo per fatto a lui imputabile. Quest'ultima ipotesi presenta marcati elementi di problematicità, che dovranno essere adeguatamente risolti dal legislatore delegato, attese la particolare delicatezza. Ed infatti, il riscontro obiettivo del mancato rispetto delle direttive in esame, ne presuppone la previa chiara e propedeutica enunciazione, in modo da rendere verificabile il relativo percorso sanzionatorio in contraddittorio fra le parti.

Una fattispecie del tutto analoga è prevista per la revoca degli incarichi di funzioni dirigenziali negli enti locali. Se ne occupa l'art. 109, comma 1, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, per il quale *"gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato [...] e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro"*.

Sulla revoca *ante tempus* del dirigente dovrà essere previsto l'intervento della Commissione incaricata della gestione del ruolo della dirigenza di volta in volta competente. Anche in questo caso, il legislatore delegato dovrà specificare le modalità dell'intervento con funzioni di verifica della correttezza della procedura seguita. In questo senso si esprime l'art. 11, comma 1, lett. b), num 1, decima proposizione, della legge 7.8.2015, n. 124 per la dirigenza statale, estesa ai restanti dirigenti dalla normativa in questione, quando demanda alle Commissioni *de quibus* le competenze già attribuite ai Comitati dei garanti dal combinato disposto degli artt. 22 e 21, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165. Tutto ciò dovrà essere adeguatamente valorizzato dal legislatore delegato in sede di dettaglio della relativa disciplina.

9.1.4. Il quarto punto valorizza l' *"equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi"*. Il suo scopo è garantire la rappresentanza di genere nel conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali nella pubblica amministrazione in generale ed in ogni singola amministrazione pubblica in particolare. Il legislatore fa qui riferimento alla necessità di garantire *"equilibrio"* di genere, utilizzando una terminologia equilibristica e funambolica. Cosa essa significhi non è dato di sapere, talché la sua determinazione viene demandata

alla decretazione delegata. L'ipotesi più verosimile è che il legislatore riproduca la normativa oggi prevista per l'analoga disciplina delle cosiddette "quote rosa" per garantire il rispetto delle differenze di genere in altri ámbiti.

9.1.5. Il quinto punto riguarda la "*possibilità di proroga dell'incarico dirigenziale in essere, per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico*". La norma esprime una funzione di puro buon senso ed appare preordinata ad assicurare la continuità amministrativa nel disbrigo delle funzioni dirigenziali conseguenti ad un incarico originariamente attribuito ed appena scaduto. Essa non pone un obbligo di proroga temporalmente circoscritta, ma prevede una mera facoltà dell'amministrazione conferente. Da ciò segue che il dirigente cessato non vanta una posizione giuridicamente tutelata al conseguimento della proroga dell'incarico appena cessato, ma è titolare di una situazione di mero fatto sfornita di tutela assistita, e, come tale, non giustiziabile.

La proroga presuppone l'adozione di uno specifico atto che la disponga, al quale segue un'appendice dell'originario contratto individuale di lavoro. Essa cessa di pieno diritto al momento del subentro del nuovo titolare, ovvero a quello dell'eventuale rinnovo per il biennio successivo. In quest'ultimo caso, non si verifica assorbimento del periodo di proroga nel termine biennale di rinnovo, stante la differente funzione dei due istituti.

9.2. La disciplina della durata degli incarichi di funzioni dirigenziali è nel complesso soddisfacente. In particolare, l'omogeneizzazione della loro durata fisiologica in quattro anni salvo proroga biennale non può essere che valutata positivamente. È inutile sottolineare che la durata quadriennale degli incarichi di funzioni dirigenziali negli enti locali è destinata ad avere ripercussioni di non poco conto perché distonica rispetto alla durata fisiologica dei mandati quinquennali dei loro organi di governo.

Qualche perplessità, per contro, deve essere avanzata sulla possibilità di revoca *ante tempus*. Quel che colpisce è il riferimento non solo al mancato conseguimento degli obiettivi di gestione annualmente attribuiti, ma anche ad altre fattispecie, peraltro neppure individuate, né menzionate. Il riferimento è chiaramente al mancato rispetto delle direttive impartite dagli organi di governo, le quali, nell'ambito del principio di separazione più volte ricordato, sono destinate ad incidere sull'autonomia gestionale riconosciuta ai dirigenti. Il motivo delle perplessità è stato evidenziato nel commento alla norma in questione, e ad esso si rinvia.

Quel che spiace è che in una materia delicata quale è quella della revoca *ante tempus* degli incarichi di funzioni dirigenziali il legislatore sia stato laconico, quasi a voler economizzare sulle parole. Il che è tanto meno accettabile quanto più si osservi che il silenzio lamentato è stato serbato al momento di enunciare criteri e principi direttivi al legislatore delegato ex artt. 76 e 77, comma 1, Cost.

10. I dirigenti privi di incarico - lett. i)

10.1. La normativa in questione si occupa dei *“dirigenti privi di incarico”* attraverso cinque proposizioni di cui dovrà tenere conto il legislatore delegato. Inutile evidenziare e rimarcare che la materia in questione è di particolare importanza, stante il suo oggetto e le sue implicazioni sulle professionalità e sulle carriere dei soggetti di volta in volta coinvolti. Essa non può essere letta isolatamente ed il suo contenuto deve essere valorizzato tenendo presente la propensione del legislatore delegante alla progressiva riduzione del numero dei dirigenti, nei termini indicati dall'art. 11, comma 1, lett. o), prima proposizione della legge 7.8.2015, n. 124. A ciò si aggiunge la possibilità di addivenire alla revoca *ante tempus* degli incarichi di funzioni dirigenziali e ad analoghe forme di caducazione in presenza di rideterminazione degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione o dell'ente pubblico di volta in volta interessato al relativo processo.

Come evidenziato di passaggio, la disciplina dei dirigenti privi di incarico per una delle ragioni appena evidenziata impegna il legislatore delegato con cinque proposizioni, il cui commento segue il termine di questa breve annotazione introduttiva.

10.1.1. La prima delle cinque proposizioni in oggetto riguarda l'*“erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità”*. La norma esprime un'elementare esigenza di salvaguardia della posizione economica del dirigente privo [o rimasto privo] di incarico. Essa nulla dice circa il soggetto su cui grava il relativo onere economico, osservato che i ruoli della dirigenza previsti dall'art. 1, comma 1, lett. b), della legge 7.8.2015, n. 124 non sono caratterizzati da funzioni di datore di lavoro. La materia in esame dovrà essere dunque oggetto di specificazione da parte del legislatore delegato.

Gli emolumenti spettanti al dirigente privo di incarico corrispondono al trattamento tabellare previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di area e alla parte fissa della retribuzione di posizione. Da ciò segue che non è dovuta la parte variabile della retribuzione di posizione e, a maggior ragione, la retribuzione di risultato. La norma prevede una vera e propria clausola di congelamento degli emolumenti, perché ne circoscrive l'importo alla soglia determinata dalla contrattazione collettiva nazionale di area *“maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma”*. Intesa in questo senso, la norma è particolarmente penalizzante perché esclude che il legislatore delegato possa prevedere l'allineamento stipendiale del dirigente privo di

incarico al divenire della contrattazione collettiva, se ed in quanto essa tornerà ad interessarsi di incrementi retributivi nel settore del pubblico impiego.

10.1.2. La seconda delle cinque proposizioni in esame demanda al legislatore delegato la *“disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa”*. La norma porta alle conseguenze il principio che deriva dal conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali a tempo determinato, previo attingimento dal pertinente ruolo della dirigenza previsto dall’art. 11, comma 1, della legge 7.8.2015, n. 124. La conseguenza di ciò è ovvia e deve essere letta in combinato disposto con la fattispecie ultima illustrata. La permanenza nel ruolo della dirigenza è la preconditione per il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali, talché il mancato conferimento comporta il pagamento di un trattamento economico a fronte del mancato esercizio delle relative funzioni, con evidenti alterazioni del sinnallagma negoziale, sia pure per finalità di garanzia. Proprio per questi motivi, in stretta analogia con quanto attualmente accade per l’abolita figura dei segretari comunali e provinciali, la mancata assegnazione di incarichi protratta per un tempo determinato determina *de iure* l’estromissione dal ruolo. Le modalità dell’estromissione dal ruolo della dirigenza e soprattutto la durata massima della disponibilità dovranno essere attentamente disciplinate dal legislatore delegato, osservato che essa ha valore legale di una vera e propria risoluzione *ex lege* del rapporto di lavoro del dirigente.

La decadenza dal ruolo unico di iscrizione del dirigente privo di incarico non innerva una disciplina di portata generale, ma è circoscritta alla sola ipotesi in cui la posizione di disponibilità sia stata la conseguenza di una valutazione negativa della *performance* dirigenziale. Il legislatore delegato non potrà dunque prevedere forme di decadenza dal ruolo unico di iscrizione quando la scaturigine della disponibilità consegua ad altre cause, quali la rideterminazione degli assetti organizzativi o il mancato ulteriore conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali all’esito dello spirare del termine fisiologico di quattro anni dell’incarico cessato.

Quanto evidenziato consente di escludere categoricamente che la decretazione legislativa delegata possa prevedere, allo stato degli atti e dei fatti, forme generalizzate di decadenza dal ruolo unico dei dirigenti dello Stato, delle regioni e degli enti locali in presenza del mero protrarsi della posizione di dirigente senza incarico per fatti non a lui imputabili.

In senso contrario si può opinare osservando che l’art. 34 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 tratta in termini generali del personale della pubblica amministrazione che sia collocato in posizione di disponibilità, e che questo istituto abbia pertanto analoga portata. La tesi non appare conferente, attesa la collocazione sistematica della disposizione normativa, la quale segue l’art. 33 della fonte di regolazione, che tratta delle *“eccedenze di personale e mobilità collettiva”*. In questo senso, la disponibilità di cui all’art. 34 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 è la conseguenza della sola avvenuta rilevazione di eccedenze e/o di soprannumeri per motivi funzionali e/o finanziari ai sensi del precedente suo art. 33, con la conseguenza che la normativa *de qua* non trova applicazione alla disponibilità in cui verranno a trovarsi i dirigenti rimasti senza incarico per un motivo purchessia.

In conclusione, l'art. 11, comma 1, lett. i), seconda proposizione, della legge 7.8.2015, n. 124 non legittima in alcun modo il legislatore delegato a prevedere forme di decadenza dal ruolo dirigenziale per fatti non imputabili al dirigente, né una forma generalizzata di decadenza può essere comunque desunta dall'art. 34 del d.lgs. 30.3.2015, n. 165.

In questo senso, la normativa in questione è del tutto carente ed inidonea a determinare l'effetto conclusivo della decadenza dal ruolo di iscrizione del dirigente che sia rimasto senza incarico per fatto differente dalla valutazione negativa della sua *performance*. Se questo è ciò che il legislatore della delega legislativa intende perseguire, allora occorre uno specifico suo intervento correttivo in materia, osservato che l'art. 17 della legge 7.8.2015, n. 124 in materia di *"riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* non prevede alcuna forma di delega al governo per interessarsi della disciplina della disponibilità dei pubblici dipendenti in generale.

10.1.3. La terza delle cinque proposizioni in oggetto è preordinata a garantire ai dirigenti senza incarico il *"loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità"*. La funzione della norma è protesa a garantire al dirigente privo di incarico di funzioni dirigenziali la permanenza ciò nondimeno nel relativo ruolo di iscrizione, al fine di precluderne la decadenza, con l'avvertenza che essa è possibile solo all'esito di valutazione negativa della *performance*. Ciò viene conseguito attivando un istituto giuridico caratterizzato da effetti sospensivi, il quale incide *de iure* sulla durata del periodo di disponibilità, ossia sul lasso di tempo entro il quale è consentita la permanenza dell'iscrizione nel rispettivo ruolo del dirigente rimasto privo di incarico nei termini e con limiti evidenziati.

L'istituto in parola è l'aspettativa non retribuita, da sempre ampiamente sperimentata per analoghe finalità e prevista, ad esempio, dall'art. 110, comma 5, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 per i dirigenti ed i dipendenti degli enti locali qualora siano chiamati a svolgere incarichi ai sensi dei commi 1 e 2 della norma in questione ovvero le funzioni di cui all'art. 108 della medesima fonte di regolazione, ove possibile.

La norma, che, come evidenziato, ha funzioni conservative, è preordinata alla possibilità di svolgere *"incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato"*. Saranno questi ultimi soggetti a corrispondere le relative prestazioni stipendiali, e non altri, con ciò ripristinando il sinallagma funzionale che caratterizza le prestazioni di scambio. A proposito degli incarichi *de quibus*, il legislatore delegato dovrà attentamente disciplinare le condizioni di impiego alle dipendenze dei soggetti indicati dalla norma, soprattutto in relazione alle fattispecie di incompatibilità previste o da prevedere dalla legge 6.11.2012, n. 190 e dalla sua decretazione legislativa delegata di attuazione per le parti di volta in volta interessate. Ad esse si aggiungono le usuali forme di conflitto di interesse previste dall'art. 58 e seguenti del d.P.R. 10.1.1957, n. 3 e dalla successiva normativa in attuazione dell'art. 98 Cost.

10.1.4. La quarta delle cinque proposizioni in esame prevede la *"possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso"*

enti senza scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive". Anche questa norma è caratterizzata da un'evidente funzione conservativa dell'iscrizione nel rispettivo ruolo di appartenenza del dirigente rimasto privo di incarico di funzioni dirigenziali. Essa prevede il consenso dell'interessato, al pari di quanto indicato per la successiva ipotesi *"della possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni"*. Se ne differenzia in ragione del mantenimento dell'iscrizione nel ruolo della dirigenza, anche se una tale evenienza non traspare *per tabulas* dalla formulazione della disposizione normativa in questione. L'ulteriore attività che il dirigente privo di incarico può essere chiamato a svolgere, col proprio consenso, non può avere carattere e contenuto di incarico dirigenziale: se così non fosse, infatti, la norma sarebbe in flagrante contraddizione con l'intero impianto della riforma, per la quale l'avvenuto conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali è ciò cui è preordinata l'iscrizione nel rispettivo ruolo di appartenenza ed iscrizione.

Il riferimento alla preclusione di retribuzioni aggiuntive lascia chiaramente intendere che i soggetti giuridici previsti dalla norma in questione sono tutti soggetti pubblici a vario titolo. Dubbio, per contro, è l'individuazione del termine di paragone cui è riferita la retribuzione del dirigente nel caso in questione. Per ragioni logico-sistematiche, è da ritenere che essa coincida, senza possibilità di incremento, con il *"trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma"*.

Per la verità, la norma non è affatto chiara sul punto, perché ne è ammessa una lettura che la sgancia completamente dalla fattispecie della disponibilità disciplinata in precedenza per i dirigenti privi di incarico. Letta in questo modo, essa determinerebbe la sua definitiva assegnazione alle dipendenze e sotto la direzione dei nuovi soggetti giuridici, osservato che ciò avverrebbe col pieno e consapevole consenso del soggetto interessato e con effetti novativi del rapporto di lavoro ex art. 1230 c.c.. Anche questa è materia sulla quale il legislatore delegato dovrà impegnarsi con particolare attenzione, attesa la delicatezza dei suoi contenuti.

10.1.5. La quinta delle cinque proposizioni in oggetto demanda al legislatore delegato la *"previsione della possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni"*. La norma, nelle probabili intenzioni del legislatore, prevede l'*extrema ratio* consentita al dirigente senza incarico per non essere estromesso dalla pubblica amministrazione, incappando nella risoluzione del rapporto di pubblico impiego, cui ha dato corso la vincita di un concorso ex art. 97, comma 3, Cost. È da notare che la riconversione del rapporto di impiego con sostanziale declassamento della posizione del dirigente avverrebbe con il suo consenso e non darebbe affatto luogo ad una aspettativa giuridicamente tutelata. Il legislatore delegato dovrà attentamente disciplinare la relativa fattispecie, osservato che essa è preordinata a supportare un'ipotesi di novazione oggettiva del rapporto di lavoro ex art. 1230 c.c., peraltro inidonea a travolgere gli effetti giuridici che hanno sostanziato il pregresso rapporto lavorativo.

Il legislatore delegante ha inteso cautelarsi prevedendo *per tabulas* il riferimento alla *“deroga all’articolo 2103 del codice civile”* peraltro interamente riscritto dall’art. 3 del d.lgs. 15.6.2015, n. 81, che, come noto, riguarda il principio della piena esigibilità delle mansioni giuridicamente e contrattualmente equivalenti e del quale conviene riportare il testo per la parte che qui interessa: *“il lavoratore deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti all’inquadramento superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni riconducibili allo stesso livello di inquadramento delle ultime effettivamente svolte. In caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione del lavoratore, lo stesso può essere assegnato a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore. Il mutamento di mansioni è accompagnato, ove necessario, dall’assolvimento dell’obbligo formativo, il cui mancato adempimento non determina comunque la nullità dell’atto di assegnazione delle nuove mansioni. Ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore possono essere previste da contratti collettivi, anche aziendali, stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nelle ipotesi di cui al secondo e quarto comma, il lavoratore ha diritto alla conservazione del livello di inquadramento e del trattamento retributivo in godimento, fatta eccezione per gli elementi retributivi collegati a particolari modalità di svolgimento della precedente prestazione lavorativa”*. Il tutto non senza segnalare che per gli incarichi dirigenziali non trova applicazione *tout court* proprio la norma in questione, come prevede l’art. 19, comma 1, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165: *“al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l’articolo 2103 del codice civile”*.

Il legislatore delegato dovrà prevedere nel dettaglio i tempi e le modalità dell’istanza di ricollocamento in questione, osservando che essa, per poter dare frutti, presuppone l’attivazione di una propedeutica banca dati, nella quale confluiscono le indicazioni dei posti vacanti nella qualifica di funzionario od equivalente. In assenza della sua attivazione, l’istituto del declassamento con consenso non può trovare applicazione.

La disposizione normativa deve essere correttamente intesa e raccordata con quanto previsto dall’art. 11, comma 1, lett. i), seconda proposizione, della fonte di regolazione. Come già evidenziato, quest’ultima prevede la decadenza dal ruolo della dirigenza solo all’esito della valutazione negativa del dirigente in questione. Da ciò consegue che il dirigente rimasto senza incarico per fatto a lui non imputabile che non formuli istanza di ricollocazione in qualità di funzionario in deroga all’art. 2013 c.c. non decade punto dal relativo ruolo di appartenenza. Intesa in questo modo, che è poi l’unico ad essere costituzionalmente orientato, la norma in commento è destinata a sortire ad effetti limitati e circoscritti, probabilmente di gran lunga inferiori a quelli precognizzati, e forse anche voluti, dal legislatore. Con queste premesse, è di tutta evidenza che per attualizzare gli effetti caducatori adombrati è necessario uno specifico intervento correttivo *ad hoc* del legislatore prima dell’adozione della decretazione legislativa delegata, che è però in forte odore di incostituzionalità.

10.2. La disciplina dei dirigenti privi di incarico si caratterizza per la sua laconicità ed è tratta per contenuti a dire poco inquietanti. Ciò è particolarmente vero nel caso in cui il dirigente rimasto privo di incarico all’esito di una valutazione negativa si trovi nell’alter-

nativa fra subire la risoluzione *ex lege* del proprio rapporto di lavoro e formulare istanza volontaria preordinata alla proprio declassamento a ruolo non dirigenziale in deroga all'art. 2013 c.c., peraltro pesantemente modificato nei suoi contenuti dall'art. 3 del d.lgs. 15.6.2015, n. 81.

La disciplina in questione è vieppiù problematica se accostata a quella contenuta nell'art. 11, comma 1, lett. o), della legge 7.8.2015, n. 124, relativa alla "*graduata riduzione del numero dei dirigenti ove necessario*". A ciò si aggiunge che l'istanza di declassamento a fini conservativi non è di per sé idonea a preservare il diritto al mantenimento di un rapporto di impiego pubblico purchessia, atteso che per essere efficace in tal senso debbono sussistere tutte le condizioni ordinamentalmente richieste per poter addivenire ad una nuova assunzione: il posto nella dotazione organica, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e l'oggettiva possibilità assunzionale, il che non sempre si dà, soprattutto nel comparto degli enti locali, che, a conti fatti, sono quelli che più di tutti sono destinatari degli effetti maggiormente marcati della riforma della dirigenza.

L'elemento di maggiore problematicità è però quello che riguarda la decadenza dal ruolo della dirigenza del dirigente rimasto senza incarico per fatto a lui non imputabile. Essa, allo stato della normativa vigente, non è in alcun modo conseguibile da parte del legislatore delegato, per carenza di legittimazione. Ciò introduce nell'ordinamento una seria anomalia, per la cui risoluzione occorre uno specifico intervento *ad hoc* da parte del legislatore al di fuori dell'impianto della legge 7.8.2015, n. 124.

La verità è che l'intero art. 11, comma 1, lett. i), della legge 7.8.2015, n. 124 è particolarmente pasticciato e privo di una chiara visione sistematica saldamente ancorata al dato letterale. Se ne impone, dunque, una seria rimediazione legislativa per rifondarlo prima della sopravvenienza della decretazione legislativa delegata al dichiarato fine di evitare che all'originaria deficiarietà del suo contenuto si aggiunga la *debâcle* derivante della sua attuazione fuorviante.

11. La valutazione dei risultati - lett. l)

11.1. L'art. 11, comma 1, lett. l), della legge 7.8.2015, n. 124 tratta della "valutazione dei risultati", toccando due argomenti che presentano stretti punti di interconnessione con la tematica del conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali e della loro eventuale rinnovazione.

La norma della legge delega non è l'unica ad occuparsi della valutazione. Se ne trova traccia anche nell'art. 17, comma 1, lett. r), della fonte di regolazione, il cui testo prevede interventi del legislatore-delegato in materia di "semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione". Com'è ragionevolmente intuibile, le due norme della legge delega sono destinate ad intersecarsi e ad interagire: non v'è, infatti, chi non veda che il vario atteggiarsi degli esiti della valutazione presuppone proprio che una valutazione vi sia. E se la valutazione della *performance* è uno degli strumenti per la determinazione del percorso di carriera dei dirigenti della pubblica amministrazione e per l'attribuzione dei relativi incarichi di funzioni dirigenziali fondati sul merito, è incontrovertibile che essa debba essere fondata su sistemi omogenei che ne rendano comparabili i contenuti proprio per facilitare l'emersione dei migliori.

In questo senso, le due norme richiamate sono destinate ad interagire a loro volta con l'impianto del d.lgs. 27.10.2009, n. 150, che ha legiferato il processo di valutazione della *performance* del quale si trova traccia nella seconda tornata contrattuale del personale del comparto e nella contrattazione collettiva nazionale per le aree della dirigenza a partire dal 1999.

11.1.1. La prima proposizione riguarda il "rilievo dei suoi esiti [gli esiti della valutazione] per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali". La norma costituisce il complemento, peraltro non necessario, di quanto previsto dai due meta-principi contenuti nell'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 7.8.2015, n. 124. Ed infatti, essi fanno riferimen-

to, il primo, al merito, del quale la valutazione della *performance* rappresenta uno dei momenti di emersione insieme alle competenze, alle attitudini ed alle esperienze acquisite, il secondo all'istituzione di una banca dati nella quale far confluire le valutazioni conseguite dai dirigenti iscritti nei tre ruoli previsti dalla sua successiva lett. b).

Come ripetutamente evidenziato e sottolineato, la valutazione della *performance* dirigenziale è uno dei presupposti dei quali la decretazione delegata dovrà valorizzare la portata per dare attuazione al principio del merito. In questo senso, la norma riprende quanto già enunciato dall'art. 11, comma 1, lett. g), della fonte di regolazione proprio con riferimento alla materia del conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali, della quale la rinnovazione costituisce un mero sottoinsieme specializzato *ratione materiae*.

Il *focus* della disposizione normativa in esame, a ben vedere, non riguarda tanto il merito in sé e per sé, cosa ovvia, ma della quale è bene che si parli con chiarezza a pena di fare di esso una mera parola-valore, quanto piuttosto il rilievo che l'esito della valutazione deve avere ai fini del conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali. Il tema non è dunque se la valutazione rilevi a questi fini, cosa ovvia e non controvertibile, ma come ciò debba rilevare ed accadere in concreto. La cosa in questione è dunque quella del *modus in rebus* dell'esito della valutazione.

In relazione ad esso, la norma manifesta tutta la sua inadeguatezza, poiché l'azione del legislatore-delegante si è limitata ad enunciare una delle direzioni che il legislatore-delegato dovrà intraprendere per regolamentare il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali senza, peraltro, fornire il benché minimo orientamento in materia. Né è ipotizzabile che quest'ultimo possa intervenire in modo davvero pregnante, anche se l'art. 11, comma 1, lett. o), terza proposizione della legge 7.8.2015, n. 124 prevede che la decretazione legislativa delegata debba disciplinare la "*definizione dei requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo*". Ciò può essere argomentato osservando che per il conferimento degli incarichi dirigenziali di natura non apicale è prevista l'enunciazione di criteri generali da parte delle commissioni che gestiranno i ruoli dei dirigenti, i quali saranno poi ulteriormente declinati da ognuna delle amministrazioni conferenti, mentre per gli incarichi apicali la preselezione dei candidati è effettuata direttamente dalle commissioni, sulla base dei criteri generali da esse assunti in relazione a ciascun incarico. La successione gerarchicamente e funzionalmente così enucleata, infatti, non può che condurre alla rarefazione via via crescente dei criteri e dei requisiti per il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali, di fatto vanificando la pretesa di omogeneizzazione e di guida dall'alto, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di progressivo restringimento della discrezionalità amministrativa in materia.

Letta in questo modo, la disposizione normativa in questione è frutto di tecnica di *maquillage* normativo, che non valorizza il contenuto del combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., con tutte le conseguenze del caso. La situazione è ulteriormente complicata, come appena sottolineato, da una norma contenuta nella lett. o), terza proposizione, della fonte di regolazione in tema di regime transitorio, per l'esame della quale si rinvia all'apposita partizione ad essa riservata.

11.1.2. La seconda proposizione in questione riguarda la *“costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione”*. La previsione normativa esprime un’ovvietà in quanto tale. Ed infatti, che il percorso di carriera dei dirigenti iscritti in ciascuno dei tre ruoli della dirigenza debba valorizzare adeguatamente gli *“esiti della valutazione”* è evidente; meno evidente è il modo in cui ciò deve avvenire. La disposizione normativa sembra ancorare la *“costruzione del percorso di carriera”* del dirigente ad un solo elemento, sia pure baricentrico. È evidente che, in questo caso, il legislatore-delegante ha agito *ad pompam*, sottintendendo che gli *“degli esiti della valutazione”* sono solo uno degli elementi sui quali basare la costruzione del percorso di carriera dei dirigenti iscritti nei ruoli della dirigenza pubblica. Anche per questa disposizione normativa valgono le considerazioni critiche sviluppate da ultimo, alle quali si rimanda.

11.2. La materia della valutazione dei risultati richiede adeguata valorizzazione da parte del legislatore-delegato. Il rischio è che essa, così come pure il principio del merito, divengano mere parole-valore, ossia enunciati privi di autentica portata referenziale, e dunque caratterizzati dall’assenza di un significato purchessia. Qualora ciò accadesse, il riferimento al merito ed alla valutazione avrebbero l’unico, ma non dichiarato, scopo di convogliare consenso sulla riforma, la quale, del tutto fatalmente, finirebbe col non cambiare nulla volendo cambiare tutto o pressoché tutto. D’altro canto, la pretesa di cambiamento e la relativa volontà che la sostiene richiamano l’attenzione sui caratteri di ciò che si pretende di modificare. Indagarne i contenuti sfugge all’economia di questo lavoro, ma evoca più di un interrogativo.

12. La responsabilità dei dirigenti - lett. m)

12.1. L'art. 11, comma 1, lett. m), della legge 7.8.2015, n. 124 tratta della "responsabilità dei dirigenti", attraverso due indicazioni di portata logico-sistematica strettamente interconnesse. Il tema della responsabilità dei dirigenti è centrale, osservato che essi sono titolari della specifica competenza funzionale della gestione e dell'attuazione degli assetti organizzativi di micro-organizzazione. Non è questa la sede né per riassumere i termini della questione della responsabilità in generale, né per declinare le elaborazioni generali in materia di responsabilità della dottrina e della giurisprudenza in chiave specificatamente dirigenziale. L'analisi sarà perciò imitata alla mera esegesi delle due disposizioni normative in questione.

Quel che qui preme rilevare è che la determinazione dell'area della responsabilità dirigenziale non può essere disgiunta dalla vocazione da più parti espresse a favore dell'irresponsabilità degli organi di governo per il merito dell'attività amministrativa. Detto in altri termini, la corretta perimetrazione della responsabilità della dirigenza è uno degli elementi costitutivi del principio generale del buon andamento e di imparzialità dell'attività della pubblica amministrazione.

Come segnalato di passaggio, la legge delega si esprime attraverso due indicazioni.

12.1.1. La prima delle due indicazioni in oggetto tratta del *"riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale, con limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*. La norma della legge delega manda al legislatore-delegato l'attuazione di un riordino globale della normativa che riguarda tre delle cinque forme di responsabilità che gravano sul pubblico dipendente e, ai fini che qui interessano, sul dirigente della pubblica amministrazione.

In primo luogo, si tratta della responsabilità dirigenziale, che il legislatore della novella vuole circoscritta alle sole ipotesi espressamente disciplinate dall'art. 21 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 sempre che il relativo titolo di imputazione sia connesso all'esercizio di attività gestionale. Attesa la competenza funzionale in materia organizzativa per effet-

to dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, sul dirigente non possono in alcun modo gravare forme di responsabilità dirigenziale per scorretto esercizio della potestà organizzativa in materia di micro-organizzazione. In analogo modo, pare estranea alla sfera di responsabilità del dirigente tutta l'attività consultiva che si esplica mediante l'espressione di pareri. Di ciò dovrà tenere adeguato conto il legislatore-delegato, compiendo i necessari aggiornamenti della normativa attualmente vigente che opina di contrario avviso, in ciò corroborata dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

In secondo luogo, la norma si occupa della responsabilità amministrativo-contabile, ossia di quella particolare forma di responsabilità che deriva dall'art. 1 della legge 14.1.1994, n. 20 per danno all'erario, osservando che, anche in questo caso, il danno deve essere casualmente connesso ad un'azione o ad un'omissione che deriva dall'esercizio di attività di gestione. Risalta qui l'estraneità ai fini della responsabilità amministrativa dell'attività di espressione di pareri di regolarità tecnica, tecnico-contabile e di legittimità espressi in via preventiva sull'attività degli organi di governo, il che è però in contrasto con l'art. 1 della legge 14.1.1994, n. 20, nelle sue molteplici articolazioni.

La materia della responsabilità amministrativo-contabile è toccata dalla legge 7.8.2015, n. 124 da un'altra norma, la cui formulazione riprende identicamente i contenuti dall'art. 11, comma 1, lett. m), seconda proposizione della fonte di regolazione. Si tratta del suo art. 17, comma 1, lett. t), il quale, nella partizione rubricata al *"riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*, prevede che l'intervento della decretazione legislativa delegata nel *"rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività di gestione"*. Inutile rimarcare che sulla cosa in questione si è appuntata l'attenzione fortemente critica delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti più volte citata, la quale ha svolto considerazioni di pregnante contenuto. Ed infatti, il giudice contabile ha sottolineato che *"sul punto non si può non sottolineare come la materia della responsabilità per danno erariale, come precisato dalla Corte costituzionale, attiene all'ordinamento civile e non all'organizzazione amministrativa ed appare, quindi, esorbitante dall'oggetto dell'intervento legislativo in esame. Eventuali modifiche al regime della responsabilità contabile [ma il riferimento è anche e soprattutto alla responsabilità amministrativa], destinate ad impattare sul concreto svolgimento della giurisdizione attribuita alla Corte dei conti, non possono formare oggetto di un eventuale, organico riordino che concerna tutti i soggetti legati da rapporto di servizio con le pubbliche amministrazioni e non riguardare esclusivamente la categoria dei dirigenti. Pur se il criterio dell'esclusiva responsabilità dei dirigenti per l'attività gestionale si ponga quale naturale corollario della separazione delle attività di indirizzo politico da quelle di amministrazione attiva, lo stesso necessita di essere declinato salvaguardando la autonomia dei giudici contabili nel ricostruire le fattispecie di danno e nell'individuare i presupposti oggettivi e soggettivi per l'esistenza di una responsabilità patrimoniale. Come già più volte evidenziato, il criterio dell'esclusiva responsabilità amministrativo contabile dei dirigenti è ribadito anche nelle modifiche apportate al successivo art. [17], che concerne il riordino della disciplina di tutti i dipendenti pubblici. Tale integrazione, in relazione alla sua collocazione sistematica nell'articolo riguardante tutti i dipendenti*

pubblici, sembrerebbe escludere ogni responsabilità per i funzionari amministrativi [e, a maggior ragione per i restanti dipendenti della pubblica amministrazione], che risulterebbero coperti dalla sottoscrizione dei provvedimenti finali da parte dei dirigenti. Al riguardo va appena osservato che la responsabilità per danno erariale concerne non l'adozione di provvedimenti, ma la concreta attività svolta e ben può configurarsi anche in ipotesi di espletamento di compiti istruttori o consultivi".

In terzo luogo, la norma si occupa della responsabilità disciplinare a carico del dirigente, anch'essa circoscritta alle sole ipotesi di attività di gestione. La disposizione normativa è corroborata nei suoi contenuti da quanto previsto dalla seconda proposizione dell'art. 11, comma 1, lett. m), della fonte di regolazione, di cui in appresso.

12.1.2. La seconda delle due indicazioni in esame riguarda direttamente la *"limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi"*. La disposizione normativa è vacua. Come aggiornare il riferimento *"ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti"* per radicare ipotesi di responsabilità disciplinare non è per nulla evidente. Ed infatti, perché si abbia responsabilità in generale occorre sempre e comunque che l'azione o l'omissione sia attribuibile ad un soggetto determinato, che l'ha effettivamente intrattenuta. Né risulta che l'attuale ordinamento disciplinare della dirigenza contempli ipotesi di responsabilità per fatti non riferibili al dirigente. Unico modo per intendere la portata innovativa della disposizione normativa in esame è proprio quello di negarne il carattere di novità, e farne un mero punto di emergenza della necessità che la responsabilità dirigenziale sia sempre ancorata ad un saldo collegamento etiologico e soggettivo al comportamento del dirigente *sub iudice*.

A questo proposito deve essere evidenziato che l'ordinamento ha moltiplicato ipotesi di responsabilità dirigenziale connesse al mero verificarsi di inadempimenti a norme di finanza pubblica piuttosto che a norme imperative che impongono comportamenti dei quali non sempre è agevole individuare il responsabile. La portata della norma in esame potrebbe essere intesa nel senso di impedire l'attribuzione di ipotesi di responsabilità disciplinare in presenza di nessi di imputazione di tipo meramente organizzativo e non direttamente ed immediatamente riferibili in termini causali e psicologici al dirigente responsabile della struttura nel cui ambito essi sono venuti in essere.

12.2. La materia della responsabilità dirigenziale richiede particolare attenzione da parte del legislatore delegato. Trattarne significa, infatti, determinare un regime sanzionatorio che riferisce conseguenze a premesse caratterizzate dalla violazione di doveri. Tutto ciò tocca da vicino la più ampia questione dell'autonomia dell'azione della dirigenza della pubblica amministrazione, divenuta unico vero e proprio strumento per l'attuazione dei programmi degli organi di governo, che si vogliono sempre più irresponsabili per i contenuti dell'attività amministrativa *lato sensu* intesa. Il tema è quello del sindacato in termini di responsabilità sull'esercizio della discrezionalità amministrativa da parte dei dirigenti, il quale, però, deve confrontarsi con i contenuti dell'attuale sistema della responsabilità amministrativa, così bene evidenziati, nei loro elementi caratterizzanti ai presenti fini, dalla Corte dei conti.

È inutile negare che la materia della responsabilità dei dirigenti è uno degli elementi

baricentrici che attendono una risposta definitiva da parte del legislatore delegato. Non farlo, oltre a perdere un'occasione epocale, significa fare dei dirigenti della pubblica amministrazione dei veri e propri parafulmini, contraddicendo quell'elementare esigenza di sicurezza che ne deve caratterizzare l'azione.

13. La retribuzione dei dirigenti - lett. n)

13.1. L'art. 11, comma 1, lett. n), della legge 7.8.2015, n. 124 tratta della "retribuzione" dei dirigenti, attraverso otto snodi consequenziali. Essi riguardano, a vario titolo, tutte le componenti del loro trattamento retributivo, le quali, insieme ai contenuti delle prestazioni lavorative dedotte nei singoli atti di incarico di funzioni dirigenziali e nei consequenziali ed accessivi contratti individuali di lavoro, definiscono il sinnallagma del contratto di scambio definito dall'art. 2094 c.c.

13.1.1. Il primo snodo tratta dell' "omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico, e nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, al finanziamento del predetto trattamento economico fondamentale e accessorio". La ratio della norma in esame è evidente e pratica insieme: porre fine alla *jungla* retributiva che attualmente caratterizza la dirigenza delle pubbliche amministrazioni, differente all'interno dei singoli comparti e, quel che è peggio, fra i vari comparti di contrattazione.

La norma, dunque, è quanto mai opportuna, ed è preordinata ad impegnare il legislatore-delegato in una disciplina che travalica i confini di ciascuno dei tre ruoli dirigenziali, peraltro circoscrivendo il suo intervento al rispetto "delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti". A questo proposito, deve essere adeguatamente valorizzata la circostanza che l'art. 2, comma 3, terza proposizione del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 demanda alla contrattazione collettiva nazionale di comparto [di area, per la dirigenza] la definizione del trattamento economico e retributivo della generalità dei dipendenti pubblici, fatti salvi i settori esclusi. Ad essa si affianca un duplice ordine di consapevolezze. In primo luogo, la delimitazione della dinamica retributiva entro i limiti posti dalle norme di finanza pubblica, fra le quali primeggiano quelle che ne hanno introdotto e via via posticipato il blocco. In secondo luogo, la modalità attraverso la quale avviene la contrattazione collettiva nazionale di comparto [di area, per la dirigenza] con la previsione di precisi tetti di spesa a ciò dedicati. Quanto succintamente evidenziato consente di concludere che il legislatore delegato, pur essendo chiamato ad attuare una parziale rilegificazione della disciplina in materia di retribuzione della dirigenza, non è titolato a modificare l'impianto fondamentale del modello che caratterizza l'art. 2, comma 3, terza proposizione del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, anche perché quest'ultimo è attuazione di precedenti leggi-delega che lo hanno definito in tal senso, *in primis* la legge 23.12.1992, n. 421.

La norma, nel merito, recepisce l'impostazione della contrattazione collettiva di area, differenziando il trattamento economico fondamentale ed il trattamento accessorio, nella prospettiva di attuarne l'omogeneizzazione *"nell'ambito di ciascun ruolo unico"*. È questo un primo e fondamentale criterio funzionale alla determinazione del trattamento retributivo della dirigenza. Esso deve essere ulteriormente declinato all'interno di ciascuna singola pubblica amministrazione in relazione alla collocazione che ogni dirigente ha nella sua organizzazione, osservato che quest'ultima determina l'incidenza del suo peso e dunque delle funzioni amministrative da gestire. Si parla, a questo proposito, di *"pesatura a sedia fredda"*, a voler significare la valorizzazione della retribuzione di posizione in rapporto alla pura e semplice complessità organizzativa, funzionale e relazionale del singolo posto cui corrisponde un incarico di funzioni dirigenziali attribuibile.

13.1.2. Il secondo snodo riguarda la *"confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale"*. La norma specifica ulteriormente quanto già previsto dalla precedente proposizione, ed è preordinata a definire il concetto di *"trattamento economico fondamentale"* per la dirigenza interessata dalla legge di riforma. Essa ha l'ulteriore conseguenza di introdurre per tutti i ruoli della dirigenza pubblica due tipologie di retribuzione di posizione: la retribuzione di posizione fissa e quella variabile. La norma in questione è destinata a dispiegare effetti di non secondaria importanza, osservato che non tutte le aree di contrattazione collettiva della dirigenza dicotomizzano la retribuzione di posizione e che fra di esse v'è quella che corrisponde al ruolo dei dirigenti degli enti locali, la cui contrattazione di primo livello la tratta attualmente in modo unitario. Ciò determinerà conseguenze sulla relativa contrattazione collettiva di area, con effetti da valutare, anche in ordine alle conseguenti dinamiche retributive. L'esito più probabile, in questi casi, è una parcellizzazione delle due forme di retribuzione di posizione allo scopo di non determinare incrementi della spesa.

Certo è comunque che la norma in questione generalizza la duplicità delle forme di retribuzione di posizione, della qual cosa il legislatore delegato non potrà non tener conto.

13.1.3. Il terzo snodo ha ad oggetto la *"definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico"*. Essa esprime una valutazione di puro buon senso, e fa della retribuzione di posizione, scissa in retribuzione di posizione fissa e variabile, una vera e propria funzione della caratterizzazione e della connotazione del singolo incarico di funzioni dirigenziali, nel senso che la prima è una variabile dipendente dei contenuti del secondo. Ma vi è di più. In primo luogo, ciò accade per entrambe le tipologie di retribuzione di posizione in via generalizzata. In secondo luogo, il legislatore-delegato dovrà corroborare il nesso di relazione fra retribuzione di posizione e caratterizzazione dell'incarico di funzioni dirigenziali sulla base di *"criteri oggettivi"*. Ciò, in buona sostanza, demanda alla fonte primaria di regolazione, sia pure in veste di decretazione delegata, la loro definizione, attuando un vero e proprio processo di parziale rilegificazione *ratione materiae*.

13.1.4. Il quarto snodo riguarda la *"definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico"* ed al *"suo collegamento, ove possibile, sia*

a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente". La norma riporta nell'alveo della fonte primaria di regolazione il principio della previsione della retribuzione di risultato. Essa ne impone la spettanza a prescindere dalla tipologia di incarico di funzioni dirigenziali e la ancora alle specificità del suo contenuto. La disposizione normativa in questione non può essere decontestualizzata e letta isolatamente, perché la retribuzione di risultato e la sua attribuzione sono una variabile dipendente del processo di assegnazione degli obiettivi organizzativi e gestionali nonché dell'ulteriore e conclusivo processo di valutazione della performance dirigenziale.

A questo proposito, deve essere rammentato che quest'ultima investe una molteplicità di fattori ed elementi di valutazione, che possono essere, per comodità e per declinazione dottrinale, suddivisi in due grandi sottoinsiemi: i comportamenti organizzativi e gli obiettivi, questi ultimi valorizzati nella loro caratterizzazione dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. 27.10.2009, n. 150, ed ulteriormente suddivisibili in obiettivi individuali, organizzativi e di ente, questi ultimi quasi mai valorizzati.

Ciò detto, la norma in questione appare carente per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché neppure menziona i comportamenti organizzativi, che sono veri e propri comportamenti di influenza, non valorizzandone la funzione propulsiva di orientamento soggettivo, ma oggettivato e come tale rilevabile e valutabile, e di riorientamento behavioristico del dirigente, allo scopo di provocarne la percezione di immedesimazione nell'organizzazione nella quale egli opera e della quale egli è responsabile. In secondo luogo, perché congela di fatto la necessità di imporre alle amministrazioni pubbliche il principio di comparazione delle attività di istituto, la quale si può ottenere mediante l'attribuzione di veri e propri obiettivi di ente, cui concorrono tutti i dirigenti che ne innervano l'organizzazione, a prescindere dalla loro collocazione nel suo ambito.

13.1.5. Il quinto snodo ha ad oggetto la *"definizione di limiti assoluti del trattamento economico complessivo stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale"*. La norma attua e rafforza il principio di parziale rilegificazione dei contenuti dell'assetto retributivo della dirigenza, sia pure nel rispetto della riserva di contrattazione collettiva di area prevista dal più volte ricordato art. 2, comma 3, terza proposizione del d.lgs. 30.3.2001, n. 165: *"l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali"*.

Spetta dunque al legislatore delegato individuare e disciplinare i tetti retributivi dei dirigenti, in relazione ai contenuti ed alla tipologia degli incarichi di funzioni dirigenziali. Ciò deve avvenire, ancora una volta, in base a criteri oggettivi, la cui determinazione è demandata alla fonte primaria di regolazione.

Tale paradigma non è previsto *per tabulas* per l'identificazione dei *"limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale"* e dunque per la percentualizzazione della rilevanza dell'una rispetto all'altra. La conseguenza di ciò è

destinata ad esplicitare conseguenze immediate sui contenuti della contrattazione collettiva nazionale di area, alla quale sola il relativo compito è demandato, proprio come accade attualmente.

13.1.6. Il sesto snodo riguarda la *“possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati”*. La norma ha contenuto logico-sistematico pressoché nullo. Ed infatti, essa dovrebbe costituire principio e criterio generale rivolto al legislatore delegato, preordinato all’esercizio di una specifica delega di funzioni legislative. Ora, dalla lettura della disposizione normativa si ricava che il suo destinatario non è il governo, ma la contrattazione collettiva nazionale di comparto o, a voler essere generosi, il governo, ma in sede di emanazione ed adozione delle direttive ai comitati di settore al momento dell’attivazione della tornata di contrattazione collettiva nazionale di comparto [di area, per la dirigenza].

Qualora correttamente formulata, e a prescindere dalle considerazioni appena sviluppate, la norma appare preordinata all’introduzione di una specifica fascia di merito nell’ambito sia della dirigenza sub-apicale, sia del personale assegnato alla sfera di organizzazione e di responsabilità del singolo dirigente, a prescindere dalla collocazione di quest’ultimo nell’organizzazione della singola amministrazione. A questo proposito, sono note le polemiche che hanno da sempre caratterizzato l’introduzione delle fasce di merito ai fini della distribuzione della retribuzione di risultato e della sostanziale inattuazione delle norme previste dal d.lgs. 27.10.2009, n. 150 in materia di premi aggiuntivi a dipendenti pubblici, anche in relazione alla complessità delle modalità attraverso le quali garantirne il finanziamento.

13.1.7. Il settimo snodo prevede la *“pubblicazione nel sito istituzionale dell’identità dei destinatari dei suddetti premi”*. Essa valorizza un vero e proprio obbligo di pubblicazione dei nominativi dei destinatari dei particolari premi di risultato previsti dalla precedente proposizione. In considerazione delle osservazioni sviluppate nel paragrafo precedente, essa è destinata ad attuare una funzione di mera enunciazione.

13.1.8. L’ottavo snodo ha ad oggetto la *“definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni”*. La norma è funzionale ad attuare una forma di parziale rilegificazione del trattamento retributivo della dirigenza. Ciò che sorprende nella sua formulazione è che una disposizione legislativa inserita in una legge delega rimandi alla legislazione-delegata proprio ciò che la prima dovrebbe stabilire e determinare con chiarezza. Ciò a meno di sostenere che il principio ed il criterio generale rilevante ai fini del combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost. sia quello dell’omogeneità, il che, francamente, appare essere un po’ poco.

13.2. La materia della retribuzione dei dirigenti è trattata è caratterizzata dall’assenza di novità sostanziali. Il suo punto centrale è rappresentato dall’ancoraggio della retribuzione di posizione al contenuto dell’incarico di funzioni dirigenziali.

Questa affermazione richiede qualche precisazione, della quale il legislatore-delegato non potrà non farsi carico. La relazione fra retribuzione di posizione e rilevanza dell'incarico di funzioni dirigenziali rimanda direttamente al sistema di valutazione permanente, nella parte che riguarda la pesatura del posto cui l'incarico è riferito. Ciò richiede che i contenuti della suddetta relazione siano precisati ed accuratamente definiti, per consentire di addivenire ad una "pesatura a sedia fredda" il più precisa ed oggettiva possibile. Nell'ottica dell'omogenizzazione perseguita dalla legge delega, questi criteri dovranno essere, quanto meno in via generale, previsti e dettagliati in sede di decretazione legislativa delegata piuttosto che nella relativa regolamentazione di attuazione. In quest'ottica sospinge la propensione alla parziale rilegificazione della disciplina sulla dirigenza e sulla valutazione, che innervano gli artt. 11 e 17 della legge 7.8.2015, n. 124.

14. La disciplina transitoria - lett. o)

14.1. L'art. 11, comma 1, lett. o), della legge 7.8.2015, n. 124 si occupa della "*disciplina transitoria*", attraverso cinque enunciazioni legislative di contenuto eterogeneo, che ne caratterizzano la portata direttiva e condizionante rispetto alla legislazione-delegata. Come tali, esse hanno tutto il carattere di una disciplina residuale che, almeno nelle intenzioni del legislatore, tocca argomenti non altrimenti riconducibili ad alcune delle fattispecie trattate nominativamente dalla fonte di regolazione in questione.

14.1.1. La prima enunciazione tratta della "*graduale riduzione del numero dei dirigenti ove necessario*". La norma della legge delega fa della gradualità il principio-criterio generale per addivenire alla riduzione della consistenza della dirigenza nella pubblica amministrazione, la quale appare auspicata dal legislatore. Come la riduzione del numero dei dirigenti possa essere attuata attraverso una fonte primaria di regolazione, sia pure di decretazione delegata, non è immediatamente evidente, se non ipotizzando forme guidate di collocazione anticipata a riposo piuttosto che la previsione di percentuali di sfolgimento imposte alle singole amministrazioni pubbliche da portare a compimento in un lasso di tempo predeterminato.

In definitiva, al legislatore delegato spetta il compito di corroborare il contenuto di una disciplina a contenuti riduttivi fondata sul principio-criterio della gradualità, peraltro valutandone la necessità al momento dell'esercizio della delega legislativa. E ciò dovrà essere fatto entro il termine previsto *ex lege* a pena di decadenza dei relativi poteri.

Quel che interessa qui rimarcare è che per la prima volta il legislatore enuncia una generale propensione alla riduzione del numero dei dirigenti, e che ciò accade in un ambito legislativo, il cui oggetto è proprio la riforma della dirigenza pubblica. Ciò potrebbe indurre talune amministrazioni pubbliche, soprattutto gli enti locali, ad interventi sulle rispettive macro-organizzazioni, preordinate alla riduzione del numero delle posizioni dirigenziali piuttosto che alla definitiva cancellazione *hic et nunc* dell'area della dirigenza dalla loro dotazione organica. Un tale *modus operandi* determinerebbe la messa in disponibilità dei dirigenti rimasti senza incarico, con la conseguente attivazione del percorso che inevitabilmente conduce alla risoluzione *ex lege* del loro rapporto di lavoro ex art. 34, comma 4, terza proposizione, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, piuttosto che alla riconversione del loro rapporto di impiego con declassamento al ruolo di funzionario ex art. 11, comma 1, lett. i), ultima proposizione della legge 7.8.2015, n. 124, anche se quest'ipotesi appare di più che dubbia attuabilità.

14.1.2. La seconda enunciazione riguarda la “*confluenza dei dirigenti nel ruolo unico con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti e senza variazione in aumento del trattamento economico individuale*”. La norma completa la specificazione dell’art. 11, comma 1, lett. b), num. 1, 2 e 3, della fonte di regolazione in esame per le parti di relativa incidenza in materia di confluenza nel rispettivo ruolo di competenza dei dirigenti pubblici interessati dalla riforma. La confluenza nei rispettivi ruoli è immediata al momento dell’effettiva loro istituzione e messa a regime; ciò, peraltro, avverrà senza soluzione di continuità sulla durata dell’incarico in corso, che si protrae fino alla sua naturale scadenza, in attuazione del principio generale dell’intangibilità dei rapporti giuridici in corso di esecuzione da parte dello *ius superveniens*.

L’immediata confluenza del dirigente nel rispettivo ruolo unico di spettanza non può in alcun modo determinare incrementi retributivi. Ciò, in buona sostanza, significa che il legislatore esclude categoricamente forme di galleggiamento e di automatico adeguamento retributivo comunque denominate per effetto della confluenza nel ruolo unico di spettanza.

14.1.3. La terza enunciazione ha ad oggetto la “*definizione dei requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo*”. Scritta così com’è, la disposizione normativa è destinata ad complicare e non poco la caratterizzazione della catena della regolamentazione delle modalità di conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali. Ciò che essa dice è però evidente: spetterà ad una fonte secondaria di regolazione la determinazione dei “*requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi*” di funzione dirigenziale, e ciò dovrà esser fatto per tutte le amministrazioni interessate dalla riforma. Come ciò dovrà essere attuato non è chiaro, così come pure non lo è la circostanza che ciò debba accadere in modo uniforme e centralizzato.

Agli elementi di perplessità adombrati si aggiunge l’ulteriore circostanza che l’art. 11, comma 1, lett. g), della legge 7.8.2015, n. 124 prevede che analoghi criteri e requisiti siano determinati, incarico per incarico, da ciascuna delle Commissioni cui è demandata la gestione dei tre ruoli, il che induce più di un dubbio sull’impostazione e sulla coerenza dell’intera materia. La consecuzione dell’enunciazione di criteri e requisiti *up-to-down* da attuare in tre momenti “a cascata” crea più di un dubbio sulla stessa possibilità di attuazione della norma in questione in modo soddisfacente. Il rischio concreto è che il legislatore-delegato non possa fare altro che diluire il contenuto di tassatività dei requisiti e dei criteri *de quibus*, con inevitabile ampliamento della discrezionalità a vantaggio delle Commissioni e, quel che è peggio, delle singole pubbliche amministrazioni al momento dell’avvio della procedura selettiva preordinata al conferimento dell’incarico di funzioni dirigenziali di volta in volta *sub iudice*.

14.1.4. La quarta enunciazione riguarda la “*disciplina del conferimento degli incarichi prevedendo obbligatoriamente un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l’esperienza acquisita*”. La norma è espressione di un’istanza di puro buon senso e corrobora l’intera disciplina contenuta nella legge delega in materia di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, a prescindere dalla loro incidenza apicale o meno.

Essa ha dirette relazioni con la dimostrazione delle esperienze acquisite nel corso della vita lavorativa.

Al legislatore delegato, in definitiva, è demandata la determinazione di una provvista annuale in termini quantitativi, peraltro non espressamente riferita a precedenti incarichi di funzioni dirigenziali, come si ricava dalla lettera della legge.

14.1.5. La quinta enunciazione ha ad oggetto il *“riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali”*. Come il legislatore-delegato darà attuazione alla delega in questione è arduo ad immaginarsi, soprattutto in presenza del blocco retributivo che caratterizza l'intero settore del pubblico impiego. Quel che preme evidenziare in questa sede è che il principio-criterio generale costituito dagli *“degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali”* è del tutto evanescente, e, per giunta, riguarda uno solo dei tre ruoli della dirigenza pubblica.

14.2. I contenuti della disciplina transitoria riguardano elementi di evidente residualità, che di transitorio non hanno niente. Meglio avrebbe operato il legislatore se avesse intitolato la presente partizione a quel che essa è effettivamente: un insieme di disposizioni normative non altrimenti collocabili dal punto di vista logico-sistematico. Il che, a ben vedere, non è neppure vero per la generalità dei casi in esame.

15. La revoca degli incarichi - lett. q)

15.1. La *“previsione di ipotesi di revoca dell’incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose”* è rimessa all’art. 11, comma 1, lett. q), della legge 7.8.2015, n. 124 in unica soluzione. Esso ricorda per assonanza l’art. 1, comma 82, della legge 6.11.2012, n. 190 in materia di revoca del segretario comunale e provinciale a completamento di quanto disposto dall’art. 100 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267.

La norma è preordinata a valorizzare, con gli eventuali adattamenti e modifiche del caso, i contenuti del d.lgs. 8.4.2013, n. 39 e prima ancora della legge 6.11.2012, n. 190. Il suo presupposto di applicazione è duplice. In primo luogo, una specifica e particolarmente caratterizzata condanna da parte del giudice contabile al risarcimento del danno, a prescindere dai suoi contenuti di danno diretto, di immagine, da tangente o ascrivibile ad altra tipologia elaborata dalla giurisprudenza. In secondo luogo, l’attinenza della sentenza di condanna, anche solo in primo grado, a *“settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione”*, salvo poi definirli per circoscrivere l’ambito dell’esercizio della delega legislativa. A questo proposito, non è chiaro se i settori *de quibus* siano solo quelli individuati specificatamente dall’art. 1, comma 16 della legge 6.11.2012, n. 190 e da altre norme ordinamentali, ovvero, come appare più corretto, se essi possano e/o debbano essere estesi fino ad intercettare tutti gli ambiti di rilevazione obbligatoria dei piani triennali di prevenzione della corruzione, la cui predisposizione, adozione ed approvazione è obbligatoria e legge.

15.2. La disciplina in esame è chiaramente preordinata ad innervare contenuti della decretazione legislativa delegata strettamente di diretta derivazione costituzionale ex art. 97, comma 1, Cost. A questo riguardo, è bene tenere presente il particolare regime di responsabilità che incombe sul responsabile della prevenzione della corruzione disegnato dall’art. 12 della legge 6.11.2012, n. 190 e quello che deriva dall’art. 16, comma 1, lett. *l-bis*), *l-ter*) ed *l-quater*), del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 a carico dei dirigenti preposti all’organizzazione di singoli plessi dell’amministrazione di appartenenza ed alla relativa attività di gestione.

A questo proposito deve essere tenuto ben presente che i contenuti del piano triennale di prevenzione della corruzione è il luogo di emersione degli specifici fattori di rischio di commissione di deviazione dell’azione amministrativa dallo *standard* previsto dalla norma costituzionale e che ad essa sono chiamati a concorrere non solo il responsabile

della prevenzione, ma soprattutto proprio i dirigenti preposti ai relativi centri di responsabilità in un sistema caratterizzato da azione *bottom-up*.

A tutto ciò si aggiunge il particolarissimo regime di responsabilità per danno di immagine previsto al sopraggiungere di un sentenza definitiva penale di condanna per fatti di corruzione, peraltro da intendere in senso amplissimo, dal combinato disposto dei commi 12 e 13 dell'art. 1 della legge 6.11.2012, n. 190, che si ritiene di riportare per intero: "12. In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano. 13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi".

16. L'attuazione della delega legislativa

(art. 11, comma 1 – incipit, 2 e 3 della legge 7.8.2015, n. 124)

16.1. Le modalità dell'attuazione della delega di funzioni legislative al governo in materia di riforma della dirigenza della pubblica amministrazione sono disciplinate dall'*incipit* del comma 1, e dai seguenti commi 2 e 3 della legge 7.8.2015, n. 124. Il combinato disposto delle tre disposizioni normative radica il modello della legge delega nell'ambito del sistema di produzione di fonti primarie di regolazione determinato dagli artt. 76 e 77, comma 1, Cost. I commi 1, 2 e 3 dell'art. 11 della legge 7.8.2015, n. 124 individuano dunque il modello entro il quale si muove la dialettica fra Parlamento e Governo, e si inseriscono nel più ampio quadro delle riforme della pubblica amministrazione delle quali da più parti si avverte l'esigenza.

Determinato il modello di riferimento, le articolazioni e le sub-articolazioni del suo comma 1 hanno il compito di circoscrivere l'azione governativa da attuare con lo strumento della decretazione legislativa delegata, garantendo il rispetto dei paradigmi previsti dalla normativa costituzionale in materia. È questo il tema della corretta enunciazione dei principi e dei criteri direttivi che le leggi di delegazione di funzioni legislative devono attuare, in modo che la legislazione delegata non sia libera nei contenuti, ma orientata nella direzione voluta dal legislatore primario. La qual cosa non sempre è inverte nell'art. 11 della fonte di regolazione, talvolta discrasica e carente rispetto al paradigma costituzionale. Ciò determina la conseguenza della sua possibile incostituzionalità *in parte qua*, con tutte le implicazioni ben note.

Quanto alla delineazione del *corpus* normativo che delinea l'azione del governo, la norma interviene in tre momenti distinti.

16.1.1. Nel merito del modello delineato, che deve guidare il legislatore delegato nell'adozione della decretazione legislativa delegata, rileva l'art. 11, comma 1, della legge 7.8.2015, n. 124, il quale individua il termine entro cui devono essere posti in essere i fatti di normazione ordinamentalmente previsti e dunque i decreti legislativi delegati. In questo senso, la fonte primaria di regolazione è, né potrebbe essere altrimenti, perentoria: *"il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

[...]. Entro il termine ordinamentalmente individuato deve essere perfezionato l'intero processo di adozione della decretazione delegata, il quale potrà inverarsi per mezzo di un unico decreto legislativo delegato, piuttosto che tramite una pluralità di fonti di regolazione specializzate *ratione materiae*.

La norma in esame fa *"salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 2"*. L'oggetto di rinvio esplicito da essa operato riguarda le modalità ed i termini di attuazione di un'ulteriore delega legislativa in una materia differente, ma non irrelata, rispetto a quella in esame: il *"riordino della disciplina alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*, altro elemento portante e caratterizzante della legge 7.8.2015, n. 124, per il cui completamento è previsto il differente e più ampio termine di diciotto mesi.

La disciplina delineata dal legislatore primario ha contenuti di semplificazione ed accelerazione insieme. L'art. 17, comma 2, della fonte di regolazione, infatti, prevede che *"le deleghe di cui all'art. 11 e al presente articolo possono essere esercitate congiuntamente mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi secondo la procedura di cui all'articolo 16, purché i decreti siano adottati entro il termine di cui all'art. 11, comma 1"*, ossia entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame. Il riferimento all'art. 16 della fonte di regolazione è particolarmente eloquente, anche solo guardando alla sua rubrica, la quale lo intitola alle *"procedure e criteri per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione"*. Di esso interessa ai presenti fini il suo comma 1, lett. a), il quale prevede che *"il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ovvero entro il diverso termine previsto dall'articolo 17, decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori: a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa; [...]"*.

16.1.2. Quanto alla procedura, l'art. 11, comma 2, della legge 7.8.2015, n. 124 ne determina il complesso iter, prevedendo che *"i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto, per i profili di competenza relativi alla lettera p) del medesimo comma 1, con il Ministro della salute, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati"*.

L'iter che definisce il completamento del fatto di normazione è complesso e particolarmente articolato attraverso molteplici momenti. Il primo: l'elaborazione e la trasmissione della proposta di schema di decreto legislativo delegato da parte del *"Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione"*, indirizzato a due soggetti ben distinti: la *"Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"* ed il *"Consiglio di stato"*. Il secondo: l'espressione parallela del rispettivo parere da parte di ciascuno dei due soggetti appena richiamati, da rendere entro quarantacinque giorni dalla trasmissione della relativa richiesta. Il terzo: l'adozione dello schema di proposta di decreto legislativo delegato da parte del suo originario proponente e la sua trasmissione *"Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari"*. Il quarto: l'espressione del parere da parte di tali soggetti entro il termine di sessanta giorni dalla data della sua trasmissione, *"decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato"*.

Ognuno dei soggetti menzionati della norma in commento esercita prerogative e funzioni che non possono essere in alcun modo comprese perché ordinamentalmente inalienabili e congiuntamente preordinate alla partecipazione, sia pure a vario titolo, al processo di normazione delegata, talché può accadere che l'iter di formazione del decreto legislativo delegato si appresti al termine per la sua attuazione in pendenza dell'esercizio delle funzioni dei soggetti che vi sono chiamati. Proprio per questi motivi la norma in questione prevede che *"se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni"*. Ciò, in buona sostanza, determina la proroga di ulteriori novanta giorni del termine fisiologico ed originario di un anno per la definitiva e conclusiva adozione del decreto legislativo delegato da parte del governo, per consentire il completamento del relativo iter formativo e dunque il perfezionamento del connesso fatto di normazione con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Dinanzi al parere delle competenti commissioni parlamentari, il governo può recepirne o respingerne l'apporto. *Nulla quaestio* nel primo caso. Nella seconda ipotesi, esso *"trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione"*. Ciò determina la possibilità di una loro nuova interlocuzione col governo entro termini perentori: *"le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione"*. L'ordinamento esclude espressamente la possibilità di un processo di navette: qualunque sia il contenuto delle ulteriori loro osservazioni, infatti, *"i decreti possono comunque essere adottati"* dal governo nella forma ordinamentalmente prevista.

Come segnalato, l'esercizio della legislativa deve essere ultimato entro un anno dall'entrata in vigore della legge 7.8.2015, n. 124, eventualmente prorogato di novanta giorni nel caso in cui se ne verifichi in relativo presupposto *ex lege*. Ciò deve esitare nell'adozione della decretazione legislativa delegata, e dunque con il perfezionamento del relativo iter, senza che a ciò debba o possa essere richiesto altro.

16.1.3. Quanto alle necessità di assicurare la coerenza del tessuto normativo una volta

adottati i relativi decreti legislativi delegati, l'art. 11, comma 3, della legge 7.8.2015, n. 124 prevede un'ulteriore delega legislativa, anch'essa da esercitare entro termine perentorio: *"entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura stabiliti dal presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive"*. La sua funzione è evidente e da valutare positivamente; essa, inoltre, non si discosta dai precedenti normativi usualmente invalsi in presenza di leggi di delegazione di funzioni legislative al governo preordinate a riforme di sistema di singole e determinate materie. Lo scopo della norma è consentire un'azione diretta del governo senza l'intermediazione di una nuova legge di delegazione di funzioni legislative in una materia, quella di riforma organica della dirigenza, che presenta evidenti elementi di complessità e fin troppo palesi esigenze di coerenza sistemica.

I principi ed i criteri direttivi previsti dalla norma in esame non sono, né potrebbero non essere, identici a quelli enunciati per l'adozione della prima tornata di decreti legislativi delegati: solo in questo modo, infatti, ne è possibile la sua disciplina *hic et nunc* nella legge 7.8.2015, n. 124. Ciò, evidentemente, trascina con sé tutti i problemi sull'effettivo avvenuto rispetto delle esigenze di conformità costituzionale previsti dal combinato disposto degli art. 76 e 77, comma 1, Cost. più volte segnalati.

16.2. Alle annotazione che precedono segue una chiosa a contenuto necessario. Essa deriva direttamente dall'art. 23 della legge 7.8.2015, n. 124, rubricata a *"disposizioni finanziarie"*. Per la parte che qui interessa, infatti, *"dall'adozione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*, con l'ulteriore conseguenza, che è premessa insieme, che essi devono essere *"corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura"*. Il tutto fermo che *"qualora uno più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie"*.

Da ciò la necessaria conclusione: la riforma della pubblica amministrazione nell'ambito della legge 7.8.2015, n. 124 deve avvenire complessivamente *"a costo zero"*, o meglio, l'attuazione delle deleghe legislative in essa previste deve avvenire senza che ciò determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Quanto appena evidenziato determina la necessità di un costante monitoraggio sull'effettività dei costi *in fieri* della riforma. Anche questo è un punto adeguatamente sottolineato nella sua problematica caratterizzazione proprio dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti quando audite tramite il loro presidente dinanzi alle competenti commissioni parlamentari nell'*iter* di formazione della legge in questione al momento di analizzare la clausola di invarianza della spesa che ne compendia proprio il suo art. 23.

La scelta del legislatore di attuare una riforma globale tendenzialmente *"a costo zero"* nel suo complesso determinerà una serie di conseguenze di non poco conto. In primo

luogo, la scelta di specifiche priorità di intervento e la conseguente individuazione delle materie sulle quali operare con precedenza tramite la decretazione legislativa delegata, anche per valutarne l'impatto economico e di costo. In secondo luogo, l'effettuazione delle compensazioni nei restanti ámbiti di intervento per attualizzare la clausola dell'invarianza complessiva della spesa. In terzo luogo, il differimento della decretazione legislativa delegata all'effettivo reperimento delle necessarie risorse economiche tutte le volte in cui l'attuazione del principio della compensazione dei costi non sia possibile per carenza di copertura finanziaria in atto.

Tutto ciò rende evidente, qualora ve ne fosse bisogno, che l'attuazione della riforma organica della dirigenza della pubblica amministrazione è un fatto complesso e di complesso svolgimento.

Appendice normativa

LEGGE 7 agosto 2015, n. 124 - Stralcio

*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
(G.U. n. 187 del 13 agosto 2015)*

Art. 11 – Dirigenza pubblica

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli, secondo le previsioni di cui alle lettere da b) a q); istituzione di una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli di cui alla lettera b) e affidamento al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri della tenuta della banca dati e della gestione tecnica dei ruoli, alimentati dai dati forniti dalle amministrazioni interessate;

b) con riferimento all'inquadramento:

1) dei dirigenti dello Stato: istituzione di un ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in cui confluiscono i dirigenti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali, delle università statali, degli enti pubblici di ricerca e delle agenzie governative istituite ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; esclusione dallo stesso ruolo del personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; eliminazione della distinzione in due fasce; previsione, nell'ambito del ruolo, di sezioni per le professionalità speciali; introduzione di ruoli unici anche per la dirigenza delle autorità indipendenti, nel rispetto della loro piena autonomia; in sede di prima applicazione, confluenza

nei suddetti ruoli dei dirigenti di ruolo delle stesse amministrazioni; esclusione dai suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica, con salvezza della disciplina speciale in materia di reclutamento e inquadramento della stessa; istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali; previsione delle funzioni della Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi; attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relative ai dirigenti statali, alla suddetta Commissione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

2) dei dirigenti delle regioni: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un ruolo unico dei dirigenti regionali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera; inclusione nel suddetto ruolo unico della dirigenza delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e della dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale ed esclusione dallo stesso, ferma restando l'applicazione dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del Servizio sanitario nazionale;

3) dei dirigenti degli enti locali: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo negli enti locali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera; mantenimento della figura del direttore generale di cui all'articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e definizione dei relativi requisiti, fermo restando quanto previsto dal numero 4) della presente lettera;

4) dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; attribuzione alla dirigenza di cui al numero 3) dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa; mantenimento della funzione rogante in capo ai dirigenti apicali aventi i prescritti requisiti; inserimento di coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo, sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali di cui al numero 3) e soppressione del predetto albo; fermo restando il rispetto della normativa

vigente in materia di contenimento della spesa di personale, specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo; specifica disciplina che contempra la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo due anni di esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti per coloro che sono iscritti al predetto albo, nella fascia professionale C, e per i vincitori di procedure concorsuali di ammissione al corso di accesso in carriera già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge; fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

previsione che gli incarichi di funzione dirigenziale apicale cessano se non rinnovati entro novanta giorni dalla data di insediamento degli organi esecutivi; previsione della possibilità, per le città metropolitane e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, di nominare, in alternativa al dirigente apicale, un direttore generale ai sensi dell'articolo 108 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e previsione, in tale ipotesi, dell'affidamento della funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa e della funzione rogante a un dirigente di ruolo; previsione, per i comuni di minori dimensioni demografiche, dell'obbligo di gestire la funzione di direzione apicale in via associata, coerentemente con le previsioni di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,, e successive modificazioni; in sede di prima applicazione e per un periodo non superiore a tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo, obbligo per gli enti locali privi di un direttore generale nominato ai sensi del citato articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 di conferire l'incarico di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa ai predetti soggetti, già iscritti nel predetto albo e confluiti nel ruolo di cui al numero 3), nonché ai soggetti già iscritti all'albo, nella fascia professionale C, e ai vincitori del corso di accesso in carriera, già bandito alla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per la regione Trentino-Alto Adige resta ferma la particolare disciplina prevista per i segretari comunali dal titolo VI della legge 11 marzo 1972, n. 118, nonché dalle leggi regionali del Trentino-Alto Adige 26 aprile 2010, n. 1, e 9 dicembre 2014, n. 11, anche in conformità al titolo XI del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, e alle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, sull'uso della lingua tedesca nei rapporti con la pubblica amministrazione;

c) con riferimento all'accesso alla dirigenza:

1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e

3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso; immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi tre anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero e successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza da parte delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale; possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici;

2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera; esclusione di graduatorie di idonei; possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma;

d) con riferimento al sistema di formazione dei pubblici dipendenti: revisione dell'ordinamento, della missione e dell'assetto organizzativo della Scuola nazionale dell'amministrazione con eventuale trasformazione della natura giuridica, con il coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali di riconosciuto prestigio, in coerenza con la disciplina dell'inquadramento e del reclutamento di cui alle lettere a), b) e c), in modo da assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti dei diversi ruoli di cui alla lettera b), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; possibilità di avvalersi, per le attività di reclutamento e di formazione, delle migliori istituzioni di formazione, selezionate con procedure trasparenti, nel rispetto di regole e di indirizzi generali e uniformi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con le previsioni di cui all'articolo 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando l'abrogazione dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, senza incremento dei trattamenti economici in godimento e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; promozione, con il coinvolgimento dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, di corsi di formazione concernenti l'esercizio associato delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, per dipendenti e dirigenti dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti;

e) con riferimento alla formazione permanente dei dirigenti: definizione di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento; coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella formazione dei futuri dirigenti, loro obbligo di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per le suddette attività di formazione;

f) con riferimento alla mobilità della dirigenza: semplificazione e ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e con il settore privato; previsione dei casi e delle condizioni nei quali non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria;

g) con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali; conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura comparativa con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione in base ai criteri generali definiti dalle Commissioni di cui alla lettera b); rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire; preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, sulla base dei suddetti requisiti e criteri, per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, da parte delle Commissioni di cui alla lettera b), e successiva scelta da parte del soggetto nominante; verifica successiva del rispetto dei suddetti requisiti e criteri, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione; assegnazione degli incarichi con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti; parere obbligatorio e non vincolante delle Commissioni di cui alla lettera b) sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione da rendere entro un termine certo, decorso il quale il parere si intende acquisito; per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali non assegnati attraverso i concorsi e le procedure di cui alla lettera c) del presente comma, previsione di procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con conseguente eventuale revisione delle analoghe discipline e delle relative percentuali, definite in modo sostenibile per le amministrazioni non statali; previsione della pubblicizzazione dei posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni singola amministrazione, con congruo anticipo, attraverso la pubblicazione sulla banca dati di cui alla lettera a) del presente comma;

h) con riferimento alla durata degli incarichi dirigenziali: durata degli incarichi di quattro anni, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico; facoltà di rinnovo degli incarichi per ulteriori due anni senza procedura selettiva per una sola volta, purché motivato e nei soli casi nei quali il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva; definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura; equilibrio di genere nel con-

ferimento degli incarichi; possibilità di proroga dell'incarico dirigenziale in essere, per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico;

i) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive; previsione della possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni;

l) con riferimento alla valutazione dei risultati: rilievo dei suoi esiti per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali; costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione;

m) con riferimento alla responsabilità dei dirigenti: riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale, con limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi;

n) con riferimento alla retribuzione: omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico, e nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, al finanziamento del predetto trattamento economico fondamentale e accessorio; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico; suo collegamento, ove possibile, sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; definizione di limiti assoluti del trattamento economico complessivo stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale; possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di

contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

o) con riferimento alla disciplina transitoria: graduale riduzione del numero dei dirigenti ove necessario; confluenza dei dirigenti nel ruolo unico con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti e senza variazione in aumento del trattamento economico individuale; definizione dei requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo; disciplina del conferimento degli incarichi prevedendo obbligatoriamente un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita; riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali;

p) con riferimento al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, per quanto attiene ai requisiti, alla trasparenza del procedimento e dei risultati, alla verifica e alla valutazione, definizione dei seguenti principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione:

selezione unica per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma che procede secondo le modalità del citato articolo 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni; sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari e dell'equilibrio economico dell'azienda, anche in relazione alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza e dei risultati del programma nazionale valutazione esiti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; decadenza dall'incarico e possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato decorsi ventiquattro mesi dalla nomina, o nel caso di gravi o comprovati motivi, o di grave disavanzo o di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; selezione per titoli e colloquio, previo avviso pubblico, dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari, nonché, ove previsti dalla legislazione regionale, dei direttori dei servizi socio-sanitari, in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei, aggiornati con cadenza biennale, da cui i direttori

generali devono obbligatoriamente attingere per le relative nomine; decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; definizione delle modalità per l'applicazione delle norme adottate in attuazione della presente lettera alle aziende ospedaliero-universitarie;

q) previsione di ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto, per i profili di competenza relativi alla lettera p) del medesimo comma 1, con il Ministro della salute, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura stabiliti dal presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Art. 16. Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero entro il diverso termine previsto dall'articolo 17, decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori:

a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;

b) partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;

c) servizi pubblici locali di interesse economico generale.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;

b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;

d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

e) aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

3. Il Governo si attiene altresì ai principi e criteri direttivi indicati negli articoli da 17 a 19.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

5. Il Governo adotta, su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per l'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo di cui alla lettera a) del comma 1 del presente articolo.

6. Conseguentemente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, fermo restando quanto disposto dal comma 5, il Governo adegua la disciplina statale di natura regolamentare, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui ai commi 2, 3 e 4, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Art. 17. Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

1. I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16:

a) previsione nelle procedure concorsuali pubbliche di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, comunque, la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno;

b) previsione di prove concorsuali che privilegino l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche, con possibilità di svolgere unitariamente la valutazione dei titoli e le prove concorsuali relative a diversi concorsi;

c) svolgimento dei concorsi, per tutte le amministrazioni pubbliche, in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali sufficientemente ampi da garantire adeguata partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale, e con applicazione di criteri di valutazione uniformi, per assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti; revisione delle modalità di espletamento degli stessi, in particolare con la predisposizione di strumenti volti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame fino allo svolgimento delle relative prove, di misure di pubblicità sui temi di concorso e di forme di preselezione dei componenti delle commissioni; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali a livello provinciale; definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; riduzione dei termini di validità delle graduatorie; per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e aventi graduatorie in vigore alla data

di approvazione dello schema di decreto legislativo di cui al presente comma, in attuazione dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel rispetto dei limiti di finanza pubblica, l'introduzione di norme transitorie finalizzate esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici, le cui graduatorie siano state approvate e pubblicate entro la data di entrata in vigore della presente legge;

d) soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni;

e) previsione dell'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire;

f) valorizzazione del titolo di dottore di ricerca, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 7, della legge 3 luglio 1998, n. 210, e dall'articolo 17, comma 111, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni;

g) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;

h) attribuzione, con le risorse attualmente disponibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, all'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico ai fini dell'attuazione delle lettere g) e i) del presente comma, delle funzioni di controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali, nonché di funzioni di supporto tecnico alle amministrazioni rappresentate nelle funzioni di misurazione e valutazione della performance e nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposite convenzioni, e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema dei controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

i) rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

l) riorganizzazione delle funzioni in materia di accertamento medico-legale sulle assenze dal servizio per malattia dei dipendenti pubblici, al fine di garantire l'effettività del controllo, con attribuzione all'Istituto nazionale della previdenza sociale della relativa competenza e delle risorse attualmente impiegate dalle amministrazioni pubbliche per l'effettuazione degli accertamenti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per

i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la quantificazione delle predette risorse finanziarie e per la definizione delle modalità d'impiego del personale medico attualmente adibito alle predette funzioni, senza maggiori oneri per la finanza pubblica e con la previsione del prioritario ricorso alle liste di cui all'articolo 4, comma 10-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e successive modificazioni;

m) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

n) per garantire un'efficace integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, previsione della nomina, da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di una Consulta nazionale, composta da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dei sindacati maggiormente rappresentativi e delle associazioni di categoria, con il compito di:

1) elaborare piani per ottemperare agli obblighi derivanti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68;

2) prevedere interventi straordinari per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro previsti dall'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216;

3) monitorare e controllare l'obbligo di trasmissione annuale da parte delle pubbliche amministrazioni alla Consulta, al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché al centro per l'impiego territorialmente competente della comunicazione relativa ai posti riservati ai lavoratori disabili non coperti e di un programma relativo a tempi e modalità di copertura della quota di riserva prevista dalla normativa vigente, nel rispetto dei vincoli normativi in materia di assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni;

o) disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato;

p) previsione della facoltà, per le amministrazioni pubbliche, di promuovere il ricambio generazionale mediante la riduzione su base volontaria e non revocabile dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo, attraverso la contribuzione volontaria ad integrazione ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, la possibilità di conseguire l'invarianza della contribuzione previdenziale, consentendo nel contempo, nei limiti delle risorse effettivamente accertate a seguito della conseguente minore spesa per retribuzioni, l'assunzione anticipata di nuovo personale, nel rispetto della normativa vigente in materia di vincoli assunzionali. Il ricambio generazionale di cui alla presente lettera non deve

comunque determinare nuovi o maggiori oneri a carico degli enti previdenziali e delle amministrazioni pubbliche;

q) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità;

r) semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione;

s) introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare;

t) rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale;

u) razionalizzazione dei flussi informativi dalle amministrazioni pubbliche alle amministrazioni centrali e concentrazione degli stessi in ambiti temporali definiti;

v) riconoscimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano della potestà legislativa in materia di lavoro del proprio personale dipendente, nel rispetto della disciplina nazionale sull'ordinamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, come definita anche dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dei principi di coordinamento della finanza pubblica, anche con riferimento alla normativa volta al contenimento del costo del personale, nonché dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Dalle disposizioni di cui alla presente lettera non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

z) al fine di garantire un'efficace integrazione in ambiente di lavoro di persone con disabilità ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, previsione della nomina, da parte delle amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di un responsabile dei processi di inserimento, definendone i compiti con particolare riferimento alla garanzia dell'accomodamento ragionevole di cui all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216; previsione dell'obbligo di trasmissione annuale da parte delle amministrazioni pubbliche al Ministro delegato per

la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro del lavoro e delle politiche sociali oltre che al centro per l'impiego territorialmente competente, non solo della comunicazione relativa alle scoperture di posti riservati ai lavoratori disabili, ma anche di una successiva dichiarazione relativa a tempi e modalità di copertura della quota di riserva prevista dalla normativa vigente, nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali delle amministrazioni pubbliche, nonché previsione di adeguate sanzioni per il mancato invio della suddetta dichiarazione, anche in termini di avviamento numerico di lavoratori con disabilità da parte del centro per l'impiego territorialmente competente.

2. Le deleghe di cui all'articolo 11 e al presente articolo possono essere esercitate congiuntamente mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi secondo la procedura di cui all'articolo 16, purché i decreti siano adottati entro il termine di cui all'articolo 11, comma 1.

3. All'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, il terzo periodo è sostituito dai seguenti: *«Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.»*

Art. 23. Disposizioni finanziarie

1. Fermo quanto previsto dagli articoli 8, comma 3, e 14, comma 5, lettera a), dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. I decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella presente legge sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

3. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.