

Pubblico impiego

La riforma della dirigenza pubblica nella Legge delega

di Alberto Di Bella - Dirigente Servizio associato del personale - Unione Reno Galliera e Unione Terre di Pianura (BO)

Uno dei punti più qualificanti della Legge delega sulla riforma della PA è costituito dal nuovo ordinamento della dirigenza per le amministrazioni centrali e locali. Con la scadenza ormai prossima della delega prevista dall'art. 11 della Legge n. 124/2015, è opportuno focalizzare nuovamente il quadro all'interno del quale si muoveranno i decreti attuativi attesi entro agosto, in particolare sulle novità più rilevanti (e controverse) per la dirigenza locale e per i segretari comunali, di cui si prevede la soppressione.

Il nuovo sistema della dirigenza pubblica

La Legge 7 agosto 2015, n. 124, meglio conosciuta come "riforma Madia" della Pubblica Amministrazione, interviene ad ampio raggio su numerosi aspetti che riguardano anche il pubblico impiego. Due sono in particolare i punti della Legge delega che avranno le maggiori ripercussioni nell'ordinamento del lavoro pubblico: l'art. 17, che concerne il "riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e ricomprende al suo interno numerose modifiche ordinarie in tema - tra gli altri - di accesso agli impieghi, programmazione delle assunzioni, responsabilità disciplinare, integrazione dei disabili; e l'art. 11, attraverso il quale viene completamente rivoluzionato il sistema della dirigenza pubblica. Su questo argomento in particolare è ormai prossima l'emanazione dei Decreti legislativi, tenuto conto che in materia di dirigenza pubblica il Governo è stato delegato ad emettere le disposizioni attuative entro dodici mesi dall'entrata in vigore della Legge n. 124/2015. Entro la fine di agosto è pertanto indispensabile l'approvazione dei decreti, e dunque in attesa di questo snodo fondamentale è utile ripercorrere le linee guida entro le quali l'esecutivo sarà chiamato a muoversi, e che nel giro di poche settimane porteranno definitivamente a compimento questo tassello della riforma della PA.

La riforma, a prescindere dalle valutazioni di merito, si caratterizza come un intervento particolarmente incisivo rispetto all'assetto attuale della dirigenza pubblica, e interviene a ripensarne comple-

tamente le caratteristiche a partire dal suo ordinamento. Scompare, infatti, l'appartenenza alla singola amministrazione per introdurre un sistema di tre "ruoli" nazionali, in modo non molto dissimile da quanto oggi previsto per i segretari comunali e provinciali, all'interno dei quali viene meno la distinzione tra dirigenza di prima e seconda fascia, peraltro non prevista nell'ordinamento degli Enti Locali.

Si tratta, in effetti, di una vera e propria rivoluzione copernicana nella concezione stessa del dirigente pubblico, e in particolar modo per quello delle realtà territoriali. Se fino ad ora si configura uno stretto legame tra il dirigente e l'ente pubblico per il quale lavora, quale è in massimo grado il rapporto di lavoro subordinato che lega un soggetto ad una Pubblica Amministrazione, con l'introduzione dei ruoli unici non si avrà più un incardinamento diretto nell'ente (che in molti casi finisce per essere sostanzialmente immutabile nel corso del tempo), ma la mera appartenenza ad una sorta di "albo professionale", per il quale si attende nei decreti attuativi la definizione di chi sarà effettivamente il datore di lavoro dei dirigenti. Si assiste così alla scissione tra rapporto "organico" dato dall'appartenenza ai ruoli dell'amministrazione con un contratto di lavoro, e rapporto "di servizio", cioè lo svolgimento delle prerogative dirigenziali che viene in essere attraverso il conferimento di un incarico da parte del soggetto pubblico che ne esprime il fabbisogno. In altre parole, usando l'espressione utilizzata dallo stesso ministro della Pubblica Amministrazione, sta per nascere la figura del "Dirigente della

Repubblica”, il quale potrà svolgere indifferente-mente il proprio incarico presso qualsiasi Ente pubblico che ne richieda le prestazioni, a seguito della procedura di assegnazione degli incarichi di cui vedremo in seguito le caratteristiche. A tal fine è istituita una banca dati, basata sui *curricula* e sulla storia professionale dei dirigenti, che dovrà fornire i necessari elementi conoscitivi per il conferimento degli incarichi dirigenziali sulla base di criteri meritocratici e di trasparenza.

L'efficacia e la funzionalità di questo nuovo sistema di inquadramento della dirigenza pubblica dovrà essere valutato alla prova dei fatti. Non vi è dubbio che la temporaneità degli incarichi, così slegata dall'appartenenza ai ruoli organici di un solo ente, contribuirà a concretizzare quel principio della rotazione dei compiti che la Legge n. 190/2012 individua come importante elemento di prevenzione della corruzione; inoltre, lo spostamento in enti diversi potrà favorire un'utilizzazione più flessibile e funzionale delle risorse di livello dirigenziale. D'altro canto, esiste il rischio che la continuità dell'azione amministrativa possa risentirne, privando le PA delle competenze maturate dai dirigenti al proprio interno, e che venga meno il senso di "appartenenza" che lega oggi il dirigente all'amministrazione dalla quale dipende in pianta stabile.

Si è accennato in precedenza ai tre ruoli unificati, distinti tra dirigenti dello Stato, dirigenti regionali e dirigenti degli Enti Locali. A ben vedere tuttavia la distinzione è priva di valenza sostanziale, in quanto è prevista "piena mobilità" tra i tre ruoli, e qualsiasi Pubblica Amministrazione potrà attingere indifferente-mente da uno degli albi professionali.

A sovrintendere su questo processo di avvalimento delle figure presenti nei ruoli statali, regionali o degli Enti Locali sarà un'apposita Commissione, che per ciascuno dei tre ambiti verificherà il rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi, l'utilizzo dei sistemi di valutazione nel conferimento degli stessi, la funzione di Comitato dei garanti oggi previsto in sede di singola amministrazione.

L'accesso alla dirigenza e gli incarichi a termine

Anche il sistema di accesso alla qualifica dirigenziale vede profondi mutamenti rispetto all'attuale regime. In prima battuta, i tre ruoli unici saranno implementati dalla confluenza dei dirigenti di ruolo che oggi prestano servizio rispettivamente presso amministrazioni centrali, regionali e locali. Per i nuovi reclutamenti, la Legge delega prevede due

canali di accesso diversi: il corso-concorso (ipotesi privilegiata dal legislatore) e il concorso pubblico. In entrambi i casi, il requisito di accesso potrà essere esclusivamente un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale, ed entrambe le procedure di reclutamento saranno improntate a seguire "le migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale", dizione di per sé non troppo chiara. Coerentemente con quanto indicato dalla stessa Legge n. 124/2015 in materia di concorsi pubblici per il personale non dirigenziale, le caratteristiche della selezione dovranno essere più improntate all'accertamento di competenze manageriali e ai requisiti attitudinali necessari per lo svolgimento di un ruolo direttivo piuttosto che alla verifica di conoscenze teoriche.

Dei due percorsi di accesso alla dirigenza, quello rappresentato dal corso-concorso è delineato come il principale, ma è anche caratterizzato da maggiori incertezze applicative. Il sistema prevede una selezione per ciascuno dei tre ruoli con cadenza annuale e sulla base di un numero di posti fissi, definito sulla base dei fabbisogni espressi dalle amministrazioni di riferimento.

Il metodo prescelto dal legislatore appare non privo di potenziali ripercussioni negative l'inquadramento iniziale. Il vincitore del corso-concorso, infatti, non riceverà un automatico inquadramento nella qualifica dirigenziale, ma sarà immesso in servizio come funzionario con obbligo di formazione per i primi tre anni, riducibili in presenza di ipotesi (da precisare) di esperienza nel settore pubblico o all'estero, e solo successivamente, a seguito di una valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale, per il tramite della Commissione per la dirigenza del rispettivo ruolo. La presenza di un funzionario per un periodo di tre anni laddove un'amministrazione ha espresso il fabbisogno di un dirigente non risponde a canoni di efficacia e funzionalità, in particolare per gli Enti Locali di medie dimensioni, nei quali il numero di figure dirigenziali è ridotto e la vacanza di una posizione dirigenziale con pieni poteri crea inevitabilmente disfunzioni organizzative. Peraltro, la Legge delega non ricollega in modo chiaro il superamento del concorso al conferimento di un incarico, per cui potrebbe verificarsi il paradosso che la stessa amministrazione che ha "formato" al proprio interno il futuro dirigente si trovi poi nella condizione di non potere o non volere conferire l'incarico.

Anche l'ipotesi del concorso unico si prefigura a cadenza annuale per ciascun ruolo, su un numero

di posti variabile per i posti disponibili in dotazione organica non coperti attraverso lo strumento del corso-concorso. Il riferimento alla dotazione organica sembra essere contraddittorio, in quanto la Legge delega prevede alla lett. q) dell'art. 17 "il superamento della dotazione organica" e in comune l'impianto stesso del sistema non si fonda sulla disponibilità di posti dotazionali ma esclusivamente sui fabbisogni manifestati. In ogni caso, il superamento del concorso garantisce al neo dirigente un'assunzione a tempo determinato, che potrà essere convertita in contratto "di ruolo" solo all'esito positivo di un esame di conferma da parte di un "organismo indipendente" di cui il legislatore delegato dovrà delineare le caratteristiche; qualora l'esame non fosse superato, si avrebbe invece un inquadramento nella qualifica di funzionario.

La lett. c) dell'art. 11, comma 1, si occupa dell'accesso alla dirigenza a tempo indeterminato, con i diversi scenari che abbiamo fin qui esaminato. Non è invece disciplinata la possibilità di reclutare dirigenti a tempo determinato, ipotesi che negli Enti Locali in particolare assume una notevole rilevanza anche quantitativa. Allo stato attuale infatti la normativa generale posta dall'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001 dispone che l'inserimento di figure dirigenziali "a contratto" non possa superare il 10% della dotazione organica dei dirigenti, mentre l'art. 110 del testo unico degli Enti Locali prevede una percentuale molto più alta, pari al 30% della stessa dotazione, a seguito della novella introdotta con il D.L. n. 90/2014: una possibilità molto ampia, che le amministrazioni locali hanno diffusamente utilizzato. La Legge delega si occupa di questa materia nell'ambito della lett. g), all'interno della disposizione inerente il conferimento degli incarichi dirigenziali. Inizialmente, nella prima stesura del disegno di legge A.S. 1577, non era prevista alcuna ipotesi di reclutamento di dirigenti a termine, esterni ai ruoli dirigenziali che sono l'architrave della riforma. Successivamente, è stata introdotta nel testo finale la possibilità di conferire incarichi al di fuori del sistema delineato dalla lett. c), attraverso procedure selettive e comparative, nei limiti percentuali fissati dal citato art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001. In questo modo si assisterebbe nelle Autonomie locali ad una drastica riduzione di questa facoltà rispetto ad oggi, tale da fatto da poter consentirne il ricorso solo negli Enti Locali di medio-grandi dimensioni. Tuttavia la stessa lett. g) prefigura una revisione delle percentuali per le amministrazioni non statali "definite in modo sostenibile". Come possa essere quantitativa-

mente tradotta questa "apertura" a maggiori spazi di manovra per gli Enti Locali non è dato sapere.

In realtà, è tutto il sistema del nuovo reclutamento della dirigenza che appare difficilmente compatibile con l'inserimento di figure apicali a termine. La disposizione in esame, al di là dei risvolti numerici, prevede che si possano conferire incarichi dirigenziali per i posti "non assegnati attraverso i concorsi e le procedure di cui alla lett. c) del presente comma". Ciò significa che questa fattispecie assume un carattere solo eventuale e residuale rispetto all'assegnazione dei ruoli dirigenziali mediante quel meccanismo di "interpelli" che caratterizza la riforma e cioè l'inserimento all'interno dell'amministrazione di soggetti già presenti nei ruoli unici nazionali della dirigenza statale, regionale o locale. Ma in quali circostanze potrà verificarsi questa casistica? Ad una prima riflessione, l'unica ipotesi può essere data dalla insufficienza numerica di dirigenti a tempo indeterminato presenti e disponibili nei ruoli: in questo caso, il ricorso a figure esterne ad essi si renderebbe ineludibile, quanto meno in attesa che il nuovo metodo di reclutamento possa andare a regime e immetta negli "albi" nuove risorse selezionate mediante corso-concorso o concorso. Diversamente, non si vede come questa mancata assegnazione possa verificarsi, se non forse in caso di mancata assegnazione dell'incarico per esito negativo della procedura di selezione, nella quale interviene (*ex ante* o *ex post*) la Commissione per la dirigenza locale. Vi è inoltre anche un ulteriore elemento di incoerenza che rende la dirigenza a termine difficilmente ipotizzabile nel nuovo regime normativo. L'art. 19, comma 6 dispone che l'incarico a tempo determinato venga in essere a favore di "persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione". Come dimostrare che all'interno di un albo composto da dirigenti a tempo indeterminato, molti dei quali si deve presumere di ampia esperienza professionale maturata nelle autonomie locali e non solo, non siano presenti figure sufficientemente qualificate per ricoprire un incarico dirigenziale in un comune? Sarà interessante vedere come la decretazione delegata risolverà questa contraddizione: resta tuttavia la difficoltà sotto il profilo sistematico, di mantenere in essere un istituto che, a prescindere da ogni considerazione sulla sua efficacia e funzionalità, è pensato per essere uno strumento complementare ad una dirigenza di ruolo sostanzialmente stabile nel lungo periodo (e anzi a volte immutabile) nelle organizzazioni pub-

bliche, mentre la riforma si muove su indirizzi diametralmente opposti.

Il sistema degli incarichi

La Legge delega dispone, infatti, un sistema di conferimento degli incarichi caratterizzato da una forte mobilità e temporaneità. Ogni singola amministrazione può assegnare un incarico dirigenziale a soggetti inseriti indifferentemente in uno dei tre albi. Per fare ciò, sarà necessario aprire un "interpello" all'intera platea dei dirigenti inseriti nei ruoli, in cui specificare "i requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali", preceduto da un'adeguata pubblicizzazione dei posti dirigenziali attraverso l'apposita banca dati gestita dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Nella scelta del dirigente cui affidare l'incarico si dovrà tenere conto delle attitudini, delle specifiche competenze organizzative, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione: ma in questo percorso valutativo ruolo fondamentale sarà assunto dalla Commissione per la dirigenza, cui è demandato una funzione di "filtro" preventivo o successivo. La procedura sarà infatti differenziata a seconda che si tratti di incarichi relativi a "Uffici di vertice" (per gli Enti Locali, presumibilmente, si tratta degli incarichi di dirigente apicale di cui si parlerà in seguito), nel qual caso la Commissione interverrà a preselezionare un numero predeterminato di candidati idonei all'interno del quale l'amministrazione andrà a scegliere il soggetto cui conferire l'incarico; oppure, nel caso di incarichi non di vertice, la Commissione interverrà a verificare in una fase successiva all'attribuzione l'effettivo rispetto dei criteri previsti dalla legge. Sul metodo di conferimento degli incarichi e sul ruolo della Commissione non sono mancati, come peraltro sull'intero impianto della riforma, pareri contrapposti: alcuni commentatori hanno salutato favorevolmente l'intervento di un soggetto terzo con caratteristiche di indipendenza e autorevolezza a limitare il potere discrezionale del vertice politico, mentre altri hanno posto in evidenza che la Commissione avrebbe potuto essere investita direttamente della formulazione della graduatoria di merito, senza lasciare agli organi politici "rose" di nomi o addirittura la facoltà di provvedere autonomamente alla scelta del dirigente, fatto salvo solo un potere di verifica successiva che appare poco incisivo. In effetti, il numero di procedure selettive che si delinea come necessario per fare entrare a regime la riforma appare molto elevato, e dunque inversamente proporzionale all'efficacia del

controllo assicurato da una Commissione la cui composizione e (soprattutto per gli Enti Locali) distribuzione sul territorio sarà da verificare.

Come già accennato, l'intento del legislatore delegante di pervenire ad una maggiore flessibilizzazione delle figure dirigenziali, si concretizza tra l'altro nella previsione di una forte limitazione alla durata dell'incarico. Prevede, infatti, la lett. h) dell'art. 11 che la durata degli incarichi dirigenziali sia fissata in quattro anni, rinnovabili una sola volta per due anni senza procedura selettiva, purché il rinnovo sia motivato e il dirigente abbia conseguito una valutazione positiva. In realtà non sussiste un divieto assoluto a che un dirigente presti servizio presso la stessa amministrazione anche per un periodo di durata superiore: a differenza di quanto indicato nelle iniziali stesure del testo di legge, lo stesso dirigente può concorrere all'assegnazione dell'incarico anche oltre il termine quadriennale (più eventuale proroga) svolgendo l'apposita procedura di avviso pubblico al pari degli altri dirigenti iscritti nei ruoli. In ogni caso, il sistema delineato dalla legge è chiaramente preordinato a consentire una permanenza limitata nel tempo di un dirigente alla guida della stessa struttura organizzativa, e dunque a favorire un significativo ricambio della classe dirigente dei soggetti pubblici. Di converso, il rischio di una certa frammentazione dell'azione amministrativa, e nel contempo di una seria difficoltà a gestire i "numeri" di un ricambio rappresentano elementi di potenziale criticità di un metodo la cui funzionalità andrà verificata alla prova dei fatti.

La riforma si occupa inoltre della "patologia" dell'incarico dirigenziale. In primo luogo è prevista, nella stessa lett. h), la definizione di "presupposti oggettivi" per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi.

La delega appare senza dubbio fin troppo aperta, in relazione ad una problematica assai delicata e inevitabilmente foriera di contenzioso. L'avverbio "anche" lascia intendere che altri elementi di valutazione possano dare luogo alla revoca dell'incarico dirigenziale, verosimilmente in analogia a quanto previsto oggi dall'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 e dall'art. 109 del TUEL, e cioè sulla base del mancato raggiungimento degli obiettivi oppure a seguito dell'inosservanza delle direttive degli organi politici. Su questo punto i Decreti legislativi dovranno precisare in modo puntuale le fattispecie che potranno dare luogo alla revoca dell'incarico, così come il ruolo della Commissione per la dirigenza che ai sensi della lett. b), n. 1) della Legge n.

124/2015 assumerà i compiti oggi previsti in capo ai Comitati di garanzia.

Da ultimo, un tema particolarmente complesso e controverso è costituito dalla fattispecie dei dirigenti privi di incarico. Dispone infatti la lett. i) che a questi ultimi, cui sarà riconosciuto il trattamento economico fondamentale per la durata della disponibilità, potranno subire la decadenza dal ruolo unico (e quindi, di fatto, la perdita della qualifica dirigenziale) a seguito di un determinato periodo senza incarichi successivo ad una valutazione negativa. Quest'ultima precisazione pare assai opportuna e ragionevole, in quanto la decadenza dal ruolo esclusivamente per via di una mancata assegnazione di incarichi, anche per cause non imputabili al dirigente, sarebbe risultata eccessivamente punitiva. Dunque solo il dirigente il cui operato è stato giudicato in modo negativo potrà essere sostanzialmente "licenziato" perdendo il ruolo: peraltro, la Legge delega prevede che lo stesso dirigente, anche per evitare la decadenza, può formulare istanza di ricollocazione ed essere inquadrato come funzionario, in deroga al demansionamento che ne deriverebbe secondo la disciplina generale dell'art. 2103 del Codice civile.

Con questo sistema di collocamento in disponibilità, si è rilevato che verrebbe sostanzialmente meno la vera e propria Risoluzione del rapporto di lavoro prevista oggi dall'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001, per configurare un sistema surrettizio di "accantonamento", contro il quale l'eventuale decadenza dell'incarico avrebbe (teoricamente) luogo solo dopo un periodo di disponibilità più o meno lungo ma in ogni caso retribuito, evitando così il vero e proprio percorso sanzionatorio nei confronti di un dirigente inadeguato.

Dal segretario comunale al dirigente apicale

Per quanto riguarda la realtà che maggiormente qui interessa, è opportuno focalizzare l'attenzione sul peculiare assetto degli incarichi di vertice all'interno delle autonomie locali. La presenza della figura del segretario comunale o provinciale rappresenta una peculiarità sulla quale l'attuale esecutivo, sin dal suo insediamento, si è espresso in termini critici auspicandone il superamento. Con la Legge n. 124/2015 si porta a compimento questa volontà, e il punto 4) della lett. b) esordisce con un lapidario "abolizione della figura". Tuttavia, cancellare con un tratto di penna una figura così fortemente e storicamente radicata all'interno delle

Amministrazioni locali è impresa ardua anche per il più decisionista dei governi. Nei comuni minori, in particolare, il segretario comunale rappresenta la principale (e spesso l'unica) figura di elevata specializzazione giuridica in grado di presidiare l'azione amministrativa dell'ente. La scelta di predisporre un percorso graduale per la ricollocazione dei segretari, e in qualche modo il loro riposizionamento, era dunque una scelta obbligata.

Analizzando le linee guida poste dalla Legge delega, si riscontra in primo luogo il venir meno della "specialità" del ruolo: i segretari in forza alla data dell'entrata in vigore del Decreto attuativo confluiscono automaticamente nei ruoli della dirigenza locale, con la conseguente soppressione dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Le funzioni più peculiari della figura, e cioè i compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, sono attribuite ai dirigenti di ruolo; è però previsto un periodo transitorio di tre anni nel quale queste fondamentali attribuzioni sono gestite in via obbligatoria da un dirigente apicale, da reperire esclusivamente all'interno del ruolo della dirigenza locale; e negli enti privi di un direttore generale (la stragrande maggioranza) vi è l'obbligo in capo all'organo politico di conferire questo nuovo incarico di direzione apicale ai segretari già iscritti all'albo, sia che siano confluiti nei ruoli dirigenziali in quanto già in possesso della qualifica professionale A e B, sia che appartengono alla fascia C negli enti di minori dimensioni. Dunque, per gli enti comunali dalla popolazione inferiore a 100.000 abitanti, le competenze proprie del segretario rimarranno assegnate alla stessa figura per un periodo massimo di tre anni, trascorsi i quali l'attuazione degli indirizzi, il coordinamento e il controllo di legalità potranno legittimamente essere assegnati ad altri dirigenti.

La caratterizzazione della nuova figura del dirigente apicale nella Legge delega non è di facile lettura, anche per via di numerose modifiche adottate al testo "in corso d'opera" rispetto ad una prima stesura che prevedeva l'abolizione *tout court* del segretario senza introduzione di una figura di vertice obbligatoria. In primo luogo non è del tutto chiaro se le tre funzioni di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo di legalità siano attribuite alla dirigenza genericamente intesa oppure riservate in via esclusiva alla figura del dirigente apicale.

La lettura sistematica del punto 4), invero molto farraginoso, sembra deporre per un affidamento di

questi compiti al solo dirigente apicale, la cui individuazione riveste carattere di obbligatorietà (anche, come vedremo, per gli enti di minori dimensioni in forma associata).

Al dirigente apicale avente “i prescritti requisiti”, che i decreti dovranno esplicitare, è inoltre attribuita in via esclusiva la funzione rogante (anzi, “mantenuta” scrive la Legge delega con un bizzarro *lapsus*, riferendosi ad un soggetto di nuova istituzione). Anche questo elemento è stato inserito in corso di esame parlamentare e chiaramente diretto a garantire una transizione più lineare nel passaggio dallo *status* di segretario a quello di dirigente, pur se con caratteristiche di specialità. Un altro elemento di ambiguità che la decretazione delegata dovrà chiarire è dato dal fatto che nel periodo triennale di attribuzione obbligatoria del ruolo di dirigente apicale a favore degli *ex* segretari, ai tre grandi compiti già descritti si aggiunge la “direzione degli Uffici”. La disposizione sembra finalizzata a consentire solo in via temporanea, e dunque nel medio periodo a superare, la possibilità oggi consentita dai CCNL di attribuire ai segretari compiti gestionali limitatamente ad una o più ripartizioni organizzative dell’ente di appartenenza. In un contesto, nel quale il segretario comunale ha sempre maggiore peso specifico nell’azione di controllo interno della legalità e di prevenzione della corruzione, risulta ormai incoerente attribuire ad esso un ruolo gestionale diretto, e dunque è da recepire con favore una revisione del ruolo secondo cui la direzione di singoli Uffici deve assumere un carattere solo temporaneo.

Come si è detto, la figura del segretario comunale ha rappresentato in moltissime situazioni un punto di riferimento imprescindibile per amministrazioni locali di ridotta dimensione; la riforma non può cancellare questa opportunità per i piccoli enti e in effetti viene prescritto l’obbligo di gestire la funzione apicale in forma associata, in coerenza con le disposizioni del D.L. n. 78/2010. Il riferimento alla legge che disciplina la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali (peraltro ampiamente disattesa e per innumerevoli volte prorogata) sembra creare una corrispondenza necessaria tra forma associativa e dirigenza in convenzione, di fatto ricollegando la direzione apicale alla prima delle funzioni fondamentali elencate dal Decreto n. 78/2010 oggetto di gestione unitaria, e cioè quella di “organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo”. Un’ultima considerazione, tra i numerosi aspetti di problematicità del nuovo soggetto giuridico del di-

rigente apicale che i decreti attuativi sono chiamati a dirimere, riguarda la durata di questa tipologia di incarico. In termini generali, nel nuovo ordinamento la figura del dirigente di vertice non fa eccezione quanto a permanenza in carica rispetto ad un normale dirigente di ruolo: quattro anni di incarico, rinnovabili per una sola volta per due anni senza procedura selettiva. Tuttavia si aggiunge anche che gli incarichi di funzione dirigenziale apicale cessano se non rinnovati entro novanta giorni dalla data di insediamento degli organi esecutivi. Questa previsione non può dirsi del tutto conciliabile con la regola generale di durata: non è chiaro ad esempio cosa succederebbe se la decadenza dell’organo politico avvenisse dopo tre anni dall’insediamento, ponendo il problema della durata di un eventuale rinnovo (due anni, come da norma, o tre anni per completare i potenziali sei di durata continuativa?). Meglio sarebbe stato forse prevedere una durata corrispondente a quella del mandato amministrativo, in coerenza con quanto oggi accade per i segretari.

Conclusioni

L’art. 11 della riforma della PA, come si è potuto vedere per sommi capi nel corso della trattazione, interviene in modo del tutto innovativo sulla dirigenza pubblica rivoluzionandone il sistema dalle fondamenta. Come sempre accade, tanto più rilevanti sono i cambiamenti, tanto più acceso è il dibattito che ne consegue. Alle legittime osservazioni su un testo di Legge delega che in più punti presenta senza dubbio incongruenze e criticità, e alle certamente comprensibili rimostranze “di categoria” da parte dei segretari comunali e provinciali di fronte alla loro soppressione, si aggiunge ad avviso dello scrivente un’accentuazione del giudizio negativo legato a considerazioni di ordine esclusivamente politico. È proprio la volontà di asservimento della dirigenza alla politica la critica più accesa mossa nei confronti della riforma “Madia”, che alcuni commentatori hanno rimarcato fino ad assumere coloriture quasi machiavelliche.

Non vi è dubbio che la maggiore discrezionalità nel conferimento degli incarichi da parte degli organi di governo, e la scissione tra contratto di lavoro ed esercizio delle funzioni dirigenziali sono elementi che rischiano di indebolire l’autonomia dei dirigenti, potenzialmente indotti a ricercare il consenso della parte politica per garantirsi continuità di incarichi e retribuzioni. D’altro canto, l’introduzione di una sorta di “mercato” della dirigenza

pubblica almeno sulla carta sembra portare con sé più benefici che pregiudizi: le amministrazioni avranno la possibilità di scegliere i propri dirigenti tra una platea vasta e qualificata, diversificando le competenze da inserire nell'organizzazione dell'ente; sotto il punto di vista del dirigente, la possibilità di ricollocazione in differenti strutture pubbliche può garantire un valore aggiunto in termini di crescita professionale e anche di una certa positiva "competizione" con altre figure di pari grado, men-

tre oggi la mobilità della dirigenza rappresenta un'eccezione residuale (nel 2014 le procedure di passaggio di dirigenti tra enti del comparto Regioni - autonomie locali sono state meno di un meno di un centinaio). Saranno i decreti delegati, ma ancor più il concreto funzionamento del sistema a regime, a dare il senso della riuscita o meno di un disegno di riforma sicuramente ambizioso ma la cui realizzazione sarà soggetta a molte differenti variabili.

LIBRI

Disponibile in E-BOOK

COLLANA: Riforma Codice degli appalti

Il nuovo Codice degli appalti pubblici + Corso e-learning

Guida operativa al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

di Paola Cosmai e Rosa Iovino

"Il nuovo Codice degli appalti pubblici" è il primo volume della collana "**Riforma Codice degli appalti**", novità editoriale costituita da 4 autorevoli monografie, pensate come **guide operative** atte a illustrare nella sua complessità il recente e articolato intervento del legislatore in materia di contrattualistica pubblica.

Propone, in aderenza alle esigenze degli operatori, una disamina complessiva del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, tale da supportarli sia nella fase della **gestione amministrativa delle procedure e dei rapporti contrattuali**, sia in quella patologica delle **controversie**; l'obiettivo è fornire un ausilio nella prima per prevenire la seconda, ovvero per fronteggiare quest'ultima con le migliori strategie processuali possibili.

La trattazione è coordinata con un costante richiamo alla **giurisprudenza** e ai **pareri Anac** più recenti, intercalata da suggerimenti pratici, frequentemente sintetizzati in **Tavole operative**.

Particolare attenzione è riservata a taluni **istituti e problematiche applicative trasversali**: decorrenza dell'entrata in vigore delle diverse disposizioni e loro ambito applicativo; trasparenza e informatizzazione delle procedure; aggregazioni degli operatori economici e delle stazioni appaltanti; Durc; incentivi tecnici; Governance e controllo pubblico del sistema attraverso la partecipazione popolare.

Una originale e dettagliata **Mappa concettuale** agevola l'operatore nella ricerca

degli istituti di interesse, collegandoli costantemente alla normativa analizzata e alle tavole giurisprudenziali. L'acquisto del volume consente la **fruizione gratuita** del relativo **corso e-learning** proposto in duplice modalità:

- versione per operatori P.A.
- versione per avvocati, con riconoscimento dei crediti formativi.

Della stessa collana

Alesio M., Panato M., Sperotto N., *Le procedure di affidamento* - Guida operativa + corso e-learning

Giannotti V., Panato M., Sperotto N., *Il regime dei contratti esclusi e il partenariato pubblico-privato* - Guida operativa + corso e-learning

Cosmai P., Iovino R., *La gestione del contenzioso giudiziale e stragiudiziale* - Guida operativa + corso e-learning.

Wolters Kluwer, maggio 2016

pagg. 720, Euro 80

Codice: 201541

ISBN: 978-88-217-5658-0

Codice e-book: 201573

ISBN (ebook): 978-88-217-5690-0

Per informazioni e acquisti

- **On line** www.shopwki.it
- **Servizio Informazioni Commerciali** (tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona**
- **Librerie professionali**

