



Disciplina della dirigenza della Repubblica

Atto del Governo 328

Dossier n° 134 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
3 novembre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	328
Titolo:	Disciplina della dirigenza della Repubblica
Norma di delega:	articolo 11 della legge n. 124/2015
Numero di articoli:	15
Date:	
presentazione:	26 agosto 2016
assegnazione:	26 agosto 2016
termine per l'espressione del parere:	25 ottobre 2016
termine per l'emanazione dell'atto:	26 novembre 2016
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, V Bilancio

Disposizioni di delega

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato in base alla delega contenuta nell'articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; la delega è volta alla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici.

La disposizione di delega prevede: l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, la definizione degli istituti del corso-concorso e del concorso per l'accesso alla dirigenza; la riforma della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA); la semplificazione e l'ampliamento della mobilità della dirigenza tra amministrazioni pubbliche e tra queste ed il settore privato; la definizione di una nuova disciplina sul conferimento degli incarichi dirigenziali e la definizione di presupposti oggettivi per la revoca degli incarichi e di una disciplina per i dirigenti privi di incarico; prevede, inoltre, il riordino delle norme relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e la definizione della disciplina della loro retribuzione.

Contenuto

Lo schema di decreto legislativo si articola in 15 articoli suddivisi in 8 capi.

La maggior parte delle disposizioni modifica il decreto legislativo n. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

Il **capo I** (Disposizioni generali) all'**articolo 1** definisce l'ambito di applicazione del provvedimento, escludendo dalla nuova disciplina i dirigenti scolastici, medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale; all'**articolo 2** introduce la qualifica dirigenziale unica, distinta nei tre ruoli statale, regionale e locale.

il **capo II** (Reclutamento e formazione) consta del solo **articolo 3**, il quale revisiona la disciplina sulle procedure di accesso alla dirigenza pubblica, la formazione dei dirigenti e prevede la riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA).

Il **capo III** (Incarichi dirigenziali e responsabilità) è composto dagli **articoli da 4 a 6**, che recano disposizioni volte a prevedere l'istituzione delle Commissioni per la dirigenza pubblica e a disciplinare le modalità per il conferimento, la durata e le connesse procedure degli incarichi dirigenziali; inoltre, reca disposizioni che individuano fattispecie di responsabilità dirigenziale e disposizioni transitorie relative agli incarichi dirigenziali in essere.

Il **capo IV** (Dirigenti privi di incarico e mobilità) introduce, con il suo unico **articolo 7**, una specifica disciplina per i dirigenti privi di incarico e modifica la disciplina in materia di mobilità tra pubblico e privato.

Il **capo V** (Trattamento economico) consta del solo **articolo 8**, il quale dispone in merito al trattamento economico dei dirigenti, confermando il principio dell'onnicomprendività ed introducendo quello della uniformità.

Il **capo VI** (Disposizioni speciali) all'**articolo 9** reca disposizioni speciali riguardanti la dirigenza degli enti locali e delle autorità indipendenti; all'**articolo 10** dispone il superamento della figura del segretario

comunale e provinciale e detta una disciplina transitoria sul collocamento dei segretari nell'ambito della dirigenza degli enti locali.

Il **capo VII** (Uffici dirigenziali) nell'unico **articolo 11** dispone una serie di modifiche ed integrazioni alla disciplina vigente relativa ai compiti e alle attribuzioni dei dirigenti in generale e in particolare di quelli di uffici dirigenziali generali.

Il **capo VII** (Disposizioni finali e transitorie) si compone degli **articoli 12** (Definizione delle modalità di controllo), **13** (Inderogabilità della fonte legislativa), **14** (Termini per l'adozione di atti normativi di rango secondario) e **15** (Abrogazioni).

Nella presente nota, ove non diversamente specificato, il riferimento è agli articoli del decreto legislativo n. 165 del 2001, mentre quando sia necessario citare gli articoli dello schema di decreto non recanti novelle a tale decreto legislativo lo si esplicherà espressamente.

Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 96-ter, comma 3 del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione Affari costituzionali, competente per il parere.

Lo schema è corredato sia dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) che dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

È stato inoltre trasmesso il corposo e articolato parere espresso dalla Commissione speciale istituita in seno al Consiglio di Stato per seguire i procedimenti legislativi delegati previsti dalla legge n. 124 del 2015, che comprende magistrati provenienti sia dalle sezioni consultive sia dalle sezioni giurisdizionali.

Il parere del Consiglio di Stato

Il parere del Consiglio di Stato si articola in due parti: la prima contiene le considerazioni generali; la seconda contiene l'analisi delle singole disposizioni. Alcuni dei rilievi formulati nella seconda parte sono analoghi ad annotazioni contenute nella presente nota.

La prima parte, dopo aver ricostruito il quadro costituzionale e legislativo, illustra come esso venga inciso in profondità dalla riforma in esame ed indica quindi quattro "condizioni indefettibili" per il funzionamento effettivo della nuova disciplina, avvertendo che in alcuni casi "i rilievi sulla fattibilità sono ascrivibili direttamente alla formulazione della stesse legge delega".

La prima e più rilevante condizione rientra in questo ambito, poiché concerne la previsione contenuta nella legge delega circa l'invarianza di spesa con la quale deve essere realizzata la riforma: a giudizio dell'Alto Consesso, "Senza una riconsiderazione di questo principio di invarianza di spesa, appare quindi poco realistico assicurare il funzionamento concreto di molti meccanismi previsti dalla riforma".

La seconda considerazione investe il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità, buon andamento e responsabilità politica "in un mercato caratterizzato da maggiore flessibilità conseguente alla creazione di un ambito nazionale di concorrenza tra dirigenti".

La terza considerazione concerne la "tempistica dell'entrata in vigore della nuova normativa, con particolare riguardo al necessario raccordo con la messa in atto di un compiuto sistema di valutazione".

La quarta considerazione attiene all'opportunità "che nel testo del decreto venga inserito, per ragioni sia di trasparenza che di effettività, un cronoprogramma (su cui si potrebbe, se del caso, riferire anche alle Camere) delle attività che il Governo ritiene necessarie per assicurare la piena attuazione della riforma". Il cronoprogramma potrebbe anche prevedere "una fase sperimentale di verifica dei meccanismi introdotti e un costante monitoraggio sull'attuazione della riforma per valutare se le regole scritte si stiano effettivamente traducendo in concreti meccanismi operativi".

Raffronto con la delega

Nel dare attuazione ai principi e criteri direttivi della delega, lo schema di decreto sembra discostarsene in qualche punto. In particolare:

l'articolo 13-bis, comma 7 - nel disporre che il Dipartimento della funzione pubblica provvede alla "*gestione dei ruoli*" della dirigenza - utilizza una espressione che si discosta da quella utilizzata nella legge di delega, considerato che questa (all'articolo 11, comma 1, lettera *b*), numeri 2) e 3)) attribuisce la gestione del ruolo unico dei dirigenti regionali e locali alle due istituende Commissioni per la dirigenza regionale e locale, mentre, all'articolo 11, comma 1, lettera *a*), riserva al Dipartimento della funzione pubblica la mera "*gestione tecnica*" dei ruoli;

l'articolo 19, comma 3 disciplina la composizione della Commissione per la dirigenza pubblica attribuendone *ex lege* e in via permanente la titolarità a cinque figure dirigenziali di vertice (il Presidente dell'Autorità nazionale anti-corruzione, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli esteri, il Capo Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori), sia pur in presenza nella legge di delega di una previsione (articolo 11, comma 1, lettera *b*), numero 1)) che vorrebbe che tutti i componenti la Commissione siano scelti ad esito di una

procedura amministrativa aperta ("selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interesse (...), sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali");

l'articolo 19-bis, comma 4 dispone una differenziazione della durata degli incarichi dirigenziali connessa alla loro tipologia (tre anni per quelli generali e quattro anni per gli altri incarichi), benché la legge di delega preveda, senza distinzioni, "una durata degli incarichi di quattro anni" (articolo 1, comma 1, lettera h));

l'articolo 23-ter, comma 4 - nel disciplinare il trattamento economico per i dirigenti privi di incarico, prevedendo che ad essi venga "erogato, a carico dell'ultima amministrazione che ha conferito l'incarico, per il primo anno il trattamento economico fondamentale" - reca una formulazione solo in parte sovrapponibile a quella contenuta nella legge di delega (articolo 11, comma 1, lettera i)), che prevede la "erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione".

Omogeneità delle disposizioni

Lo schema di decreto presenta un contenuto omogeneo, essendo volto a dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 11 della legge n. 124 del 2015, recante la delega per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

La disposizione transitoria di cui all'**articolo 10, comma 4** dello schema di decreto, nel prevedere la cessazione dal ruolo della dirigenza e la risoluzione del rapporto di lavoro per i segretari comunali e provinciali delle fasce A e B rimasti senza incarico, dispone, ai fini della gestione della fase quadriennale che porta alla decadenza dal ruolo, un rinvio secco a quanto previsto per i dirigenti privi di incarico dal nuovo articolo 23-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, che però reca una disciplina scadenzata ed articolata su un arco temporale di soli due anni.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Adempimenti

L'articolo 19, comma 3 demanda la nomina della istituenda Commissione per la dirigenza statale ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità rispetto al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera ii), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base al quale "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri" sono emanati con decreti del Presidente della Repubblica.

Formulazione del testo

L'articolo 19, comma 2, lettera a) – che attribuisce alla Commissione per la dirigenza statale la competenza a nominare le commissioni per l'esame di conferma dei vincitori del concorso per l'accesso alla dirigenza ai sensi dell'articolo 28-ter, comma 5 (*recte*: comma 4) – non specifica, né in tale partizione del testo né nel citato articolo 28-ter, quali siano le modalità ed i criteri secondo i quali il suddetto organo collegiale possa procedere alla nomina delle commissioni esaminatrici.

All'articolo 28-quinquies:

- il **comma 11**, nel disciplinare il Comitato scientifico presso la Scuola nazionale dell'Amministrazione, ricorre ad una formulazione che non consente di determinare con precisione quale sia la composizione dell'organo, non risultando chiaro se di esso possano far parte solo dieci membri, scelti tra professori ed esperti, ovvero se ai dieci professori ed esperti vadano aggiunti (in un numero a sua volta indeterminato) anche i rappresentanti di istituzioni di riconosciuta eccellenza nel settore della gestione del personale;

- il **comma 12** – che contempla la possibilità per la Scuola nazionale dell'amministrazione di avvalersi anche del personale docente già in servizio alla data di entrata in vigore della nuova normativa – utilizza a tal fine l'espressione "docenti a tempo indeterminato", che sembrerebbe riferibile ai soli docenti ordinari dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore e dell'economia e delle finanze, già trasferiti alla Scuola, e non all'insieme del corpo dei docenti attualmente in servizio presso la medesima che, ai sensi del DPCM n. 202 del 2015, ricomprende anche docenti a tempo pieno, docenti incaricati e ricercatori a tempo indeterminato.

Coordinamento interno

L'articolo 13, comma 3 e **l'articolo 19-bis, comma 7** riportano previsioni di identico tenore in merito alla disciplina della cessione del contratto di lavoro a seguito del conferimento di un successivo incarico al dirigente.

L'articolo 19-ter, comma 5, relativamente alla selezione da parte della Commissione per la dirigenza dei candidati ad incarichi relativi a uffici dirigenziali generali, indica in maniera difforme il numero dei candidati selezionabili: in misura pari a tre al primo periodo e in numero di cinque al secondo periodo;

Due distinte disposizioni fissano in maniera diversa il termine per l'emanazione del DPCM in materia di

retribuzione di posizione degli uffici dirigenziali: sessanta giorni, secondo l'**articolo 24, comma 7**, e novanta giorni in base alla norma transitoria di cui all'**articolo 14, comma 1** dello schema di decreto.

all'**articolo 27-bis**, il **comma 4** riproduce la disposizione già presente nell'ultimo periodo del **comma 1**.

All'**articolo 27-ter**, il **comma 7** dispone che i dirigenti assunti presso le autorità indipendenti sono iscritti in sede di prima applicazione ai "Ruoli della dirigenza", piuttosto che nel "Ruolo dei dirigenti delle autorità indipendenti", previsto dal **comma 1**;

Andrebbero infine effettuate le seguenti correzioni al testo:

a) all'**articolo 19, comma 2, lettera a)**, andrebbe richiamato l'articolo 28-ter, comma 4, in luogo dell'articolo 28-ter, comma 5;

b) all'**articolo 19, comma 4**, che contiene un richiamo ai "componenti di cui al terzo periodo" del comma 3 (che consta di soli due periodi), si dovrebbe fare riferimento ai due componenti nominati di cui al comma 3;

c) all'**articolo 19, commi 8 e 9**, il richiamo alle "funzioni di cui al comma 5", andrebbe sostituito con il richiamo alle funzioni di cui al comma 2;

d) all'**articolo 19-bis, comma 10**, invece che alle "percentuali di cui al comma 3", occorrerebbe riferirsi alle percentuali di cui al comma 4;

e) all'**articolo 27-ter, comma 6**, nonché alla norma transitoria di cui all'**articolo 14, comma 1** dello schema di decreto, si dovrebbe fare riferimento al DPCM di cui comma 7 dell'articolo 24 invece che al DPCM di cui al comma 8 del medesimo articolo;

f) alla novella di cui all'**articolo 5, comma 1, lettera c)** dello schema di decreto, andrebbe richiamato l'articolo 19-*quater*, comma 1, in luogo dell'articolo 19-ter, comma 1.