

## **Il nuovo volto della dirigenza pubblica**

**A cura di PIETRO ALGIERI**

**Sommario: 1. Premessa. – 2. La riforma Madia. - 2.1. L’accesso al ruolo dirigenziale.- 2.2. Il ruolo unico dei dirigenti. –2.2.1. Il ruolo unico dei dirigenti degli enti locali. - 2.2.2. Il conferimento degli incarichi dirigenziali. - 2.3. La responsabilità dirigenziale. – 3. Conclusioni.**

### **1. Premessa.**

Tra i vari obiettivi che il Governo Renzi si è posto, carattere di priorità logica ha assunto la riforma della P.A., (in realtà al centro dei programmi riformatori dei vari Governi che si sono succeduti nel tempo), la cui finalità era quella di *"uscire dalla rappresentazione decadente che oggi travolge la nostra amministrazione pubblica e che travolge anche il tanto di buono che c'è oggi nelle professionalità della pubblica amministrazione"*<sup>1</sup>. L'espansione incontrollata di fattispecie di *"mala gestio"* dell'attività amministrativa (che hanno indotto il legislatore a promulgare il D.lgs. 190/12), hanno reso improcrastinabile l'esigenza di una riforma *"tout court"* della macchina amministrativa, che tra le varie finalità, persegue anche quella di porre un argine al rapporto tra l'attività politica e quella amministrativa, in un'ottica di perseguimento di quella *"full disclosure"* (cosiddetta *"casa di vetro"*), che dovrebbe contraddistinguere l'*"agere amministrativo"*.

Già ai tempi dell'Assemblea Costituente<sup>2</sup>, veniva sottolineata *"l'imprescindibilità di norme di rango costituzionale che disciplinassero il ruolo dell'amministrazione pubblica, aventi come obiettivo, l'indipendenza della dirigenza al potere politico, ovvero delle norme che riconoscessero l'innegabile autonomia della dirigenza"*<sup>3</sup>.

Emblematico e quanto mai appropriato al contesto storico – normativo attuale, era il pensiero del costituzionalista Costantino Mortati, il quale, con argomentazioni particolarmente, sottolineava che la previsione di un *"corpus"* normativo nella nostra Costituzione in materia di pubblica

---

<sup>1</sup> Sul punto si legga la relazione esposta dal Ministro della Funzione Pubblica, Marianna Madia, intervenuta al Senato della Repubblica nel dibattito sul ddl in questione.

<sup>2</sup> Per un'analisi approfondita dei dibattiti dell'Assemblea Costituente, si veda R. Alesse, in *"La Dirigenza dello Stato tra Politica e Amministrazione"*, Torino, 2006, p. 4 ss., e inoltre A. Patroni Griffi, in *"Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di autonomia strumentale tra politica e amministrazione"*, Napoli, 2002, p. 63- 68.

<sup>3</sup> Così si è espresso Costantino Mortati, deputato per l'Assemblea Costituente per la Democrazia Cristiana. Per uno studio dei dibattiti tenutesi nel corso dell'Assemblea Costituente si possono consultare i: *"Resoconti della Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione. I Sezione"*, in [www.archivio.camera.it](http://www.archivio.camera.it), p. 20 ss.

amministrazione rispondeva alla duplice esigenza di assicurare ai funzionari, da un lato, specifiche garanzie contro le ingerenze dei detentori del potere politico, e, dall'altro, responsabilizzare la stessa macchina amministrativa per il proprio operato.

Nonostante il monito espresso dal Mortati avesse suscitato proselitismi trasversali tra le varie fazioni presenti nell'Assemblea Costituente, la nostra Costituzione sembra non voler risolvere, almeno esplicitamente, il problema dei rapporti tra politica e P.A., affidando, invece, alla discrezionalità del legislatore, l'arduo compito di disciplinare e rinnovare il volto della P.A., alla luce dei principi scolpiti nella Costituzione in materia di amministrazione pubblica<sup>4</sup>.

Lo stesso legislatore non è stato indifferente alla tematica in esame. Difatti, dall'entrata in vigore della nostra Costituzione (1° gennaio 1948), fino alla XVI legislatura (Governo Berlusconi IV dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011- Governo Monti Dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013), l'attività legislativa è stata caratterizzata da un'intensa dinamicità, volta ad una riforma profonda della macchina amministrativa, ma tuttavia, senza giungere ai risultati sperati, non riuscendo nel dichiarato obiettivo né di creare un nuovo rapporto tra amministrazione e politica, né tanto meno di introdurre una figura nuova di dirigente pubblico<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. C., D'Orta, in: *“La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione tra politica e amministrazione?”*, in Riv. Trimm. Dir. Pubbl., 1994, p. 159 ss.

<sup>5</sup> La prima apertura verso il riconoscimento dell'autonomia dirigenziale verso il potere politico, vi fu con l'approvazione del D.P.R. n. 3/1957 (Testo Unico Impiegati civili), si limitava esclusivamente a disciplinare il personale amministrativo e tecnico, suddividendolo in quattro categorie: 1) direttive; 2) di concerto; 3) esecutive; 4) personale ausiliario; attribuendo, invece, ai direttori generali (art. 155 recante *“Attribuzioni direttori generali”*), la competenza ad emanare gli atti aventi natura vincolata delle amministrazioni centrali e, subordinatamente, riconosceva loro un potere sostitutivo nei confronti dei dirigenti delle amministrazioni locali, in caso di omessa emanazione di un atto amministrativo, sempre che la relativa competenza non sia stata attribuita ad altro soggetto dalla legge. Successivamente, venne promulgata la legge del 28 ottobre 1970, n. 775 *“Modifiche ed integrazione alla legge 18 marzo 1968 n. 249 per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali”*, attraverso la quale vennero introdotti *“ex novo”* una serie di principi innovativi e criteri direttivi, finalizzati al precipuo scopo di *“stabilire una nuova disciplina della dirigenza (...)”*, in attuazione degli artt. 5, 95, 97, 98 Cost.. Tuttavia e solo con il D.P.R., 30 giugno 1972, n. 748 concernente la *“Disciplina delle funzioni dirigenziali delle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo”*, che nasce ufficialmente la dirigenza pubblica. La *“ratio”* ispiratrice della riforma, era quella di sganciare e distinguere nettamente i profili prettamente amministrativi –finalizzati a soddisfare gli interessi della collettività – da quello politico e, più dettagliatamente, dal ministero di riferimento, il quale doveva *“sic et simpliciter”* determinare i fini di interesse generale che la P.A., avrebbe dovuto perseguire. Ma la vera svolta in *“subiecta materia”*, si ebbe con il c.d. *“processo di privatizzazione del pubblico impiego”*, che si snodò lungo tre fasi. La prima si ebbe con il l. d. n. 491/92 e successivamente attuato con lo storico D.lgs. n. 29 del 1993, la quale, salve poche eccezioni (Magistrati, Militari, Professioni Universitari, Consoli, Ambasciatori), assoggettava i dipendenti pubblici sotto l'egida dei principi scolpiti nel Libro V *“Del Lavoro”*, Titolo I *“Della Disciplina Delle Attività Professionali”*, del codice civile. Pochi anni dopo, il legislatore è intervenuto nuovamente in materia, attraverso una ulteriore delega legislativa all'uopo conferita dall'art. 11, comma 4, l. del 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. *“legge Bassanini I”*), ed attuata con una serie successiva di decreti legislativi, vale a dire: d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 novembre 1998, n. 387, aprendo, così, la *“seconda privatizzazione del pubblico impiego”*, conclusasi con la promulgazione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, tutt'ora vigente, che si caratterizza per il riordino della disciplina dettata dalle prime due privatizzazioni. La terza fase di privatizzazione del settore pubblico trova il proprio epicentro nell'emanazione della legge 15 luglio 2002, n. 145 rubricata *“Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato”*<sup>5</sup>, la quale ha apportato modifiche di rilievo al D.lgs. 165/01 (Testo Unico Pubblico Impiego), incidendo in maniera significativa nella parte relativa alla disciplina del rapporto dirigenziale, prevedendo numerose e profonde

L'opera di rinnovamento degli enti pubblici da parte dell'esecutivo in carica, prende le mosse con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (in Gazzetta Ufficiale – serie generale – n. 144 del 24 giugno 2014), coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 (in questo stesso Supplemento ordinario - alla pag. 1), recante: “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”, approvato dalla Camera dei deputati, in data 31.07.2014<sup>6</sup>.

L'ambizioso disegno di cambiamento della macchina amministrativa trova il proprio epicentro con l'approvazione di una delle più discusse leggi presentate dal Governo: la Legge 7 agosto 2015, n. 124 (d'ora in avanti per mera brevità Riforma), recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*”, meglio nota come “*Legge Madia*”, pubblicata sulla G.U. n. 187 del 13 agosto 2015 ed è in vigore dal 28 agosto 2015<sup>7</sup>.

La peculiarità del provvedimento legislativo citato è la sua trasversalità. Difatti esso interviene su molteplici aspetti d'interesse per gli enti locali, toccando temi di cruciale importanza come i servizi pubblici locali, la dirigenza e l'anticorruzione, ma dato che si tratta di una legge-delega, occorrerà attendere l'emanazione dei decreti attuativi affinché si possano osservare i cambiamenti più incisivi. Particolarmente incisive sono le prescrizioni dettate in materia di dirigenza pubblica.

La nuova disciplina in materia dirigenziale, così come risultante dall'art. 11 della legge citata, si distingue per un approccio nuovo, basato su una netta demarcazione e distinzione tra il potere dirigenziale – connotato dall'espletamento dei poteri di attuazione e gestionali dell’*“agere amministrativo”* – e quello politico - basato sull'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo dell'attività amministrativa. – con conseguente riconoscimenti di ampi poteri di autonomia e indipendenza del primo potere rispetto al secondo.

Tale obiettivo trova la propria ragion d'essere nell'esigenza di apprestare dei cambiamenti all'identità e al ruolo conferito al dirigente, in un quadro normativo caratterizzato da una evidente

---

modificazioni all'assetto complessivo della dirigenza statale, realizzando una vera e propria riscrittura della disciplina “*de qua*”. Infine, il volto della P.A., è stato nuovamente riformato dalla riforma Brunetta<sup>5</sup>, avviata con la l. d. 4 marzo 2009, n. 15, e attuata con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 “*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*”, il quale incide profondamente sulla disciplina contenuta nel T.U. 165/01, assicurando una maggiore produttività dell'attività amministrativa e una più efficiente trasparenza dell'operato degli enti pubblici.

<sup>6</sup> Si legga il contributo di P. Algieri F. Federici in: “*La riforma della P.A.*”, in <http://www.ildirittoamministrativo.it>;

<sup>7</sup> In un condivisibile commento al disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (AC 3098), Francesco Verbaro fra l'altro testualmente afferma: “*L'obiettivo evidente (della riforma) è quello di generare un mercato della dirigenza ampio, nel quale la politica possa scegliere la dirigenza, riducendo le garanzie nei momenti delicati del conferimento, revoca e conferma dell'incarico e sulla durata dello stesso. Il rischio di “precarizzare” e indebolire una dirigenza già debole è evidente. Il problema della nostra dirigenza pubblica non è stato quello di essere resistente all'indirizzo politico, ma essersi caratterizzata per i troppi «si» sbagliati, troppi mancati controlli e per la scarsa propensione al risultato. Si crea una dirigenza maggiormente rispondente all'indirizzo politico, ma probabilmente ancor meno autorevole*”, in Il Sole 24 Ore Quotidiano Enti Locali e PA 3 giugno 2015.

frammentarietà (accentuata da un intervento legislativo a volte spasmodico da parte sia del Governo che dal Parlamento), che ha reso particolarmente ambiguo (o quanto meno di difficile comprensione), il ruolo del dirigente pubblico e i suoi profili di autonomia. Sicché si è cercato di introdurre una netta distinzione dei ruoli tra i due fondamentali attori dell'azione amministrativa, la politica, da un lato, e l'amministrazione, dall'altro, espressione questa, **distinzione** – al posto di **separazione** – che risulta essere maggiormente appropriata, in quanto tiene in debita considerazione l'evoluzione dei legami tra la politica e l'amministrazione.

Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge di riforma della PA di cui alla legge 124/2015, il disegno di legge di stabilità per il 2016 reca alcune disposizioni che riguardano la dirigenza pubblica.

In particolare si prevede che le facoltà assunzionali del triennio 2016-2018 delle amministrazioni dello Stato siano prioritariamente finalizzate all'assunzione di: 50 dirigenti; 50 unità nei profili iniziali della carriera prefettizia; 10 avvocati dello Stato e 10 procuratori dello Stato. Al contempo, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche che risultano vacanti alla data del 15 ottobre 2015. Tale disposizione non si applica al personale: in regime di diritto pubblico; delle città metropolitane e delle province adibito all'esercizio di funzioni fondamentali; degli uffici giudiziari; dell'area medica e veterinaria e del ruolo sanitario del Servizio Sanitario nazionale; delle agenzie fiscali. Continuano inoltre a trovare applicazione le discipline di settore per il comparto scuola e AFAM nonché per le Università.

Con D.P.C.M., da adottare entro il 31 gennaio 2016, è effettuata la ricognizione delle dotazioni organiche dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici individuati dall'articolo 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001.

Per quanto riguarda le regioni e gli enti locali è previsto che venga effettuata, secondo i rispettivi ordinamenti, una ricognizione delle relative dotazioni organiche dirigenziali, nonché il riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni.

Gli incarichi dirigenziali possono inoltre essere attribuiti, senza alcun vincolo di esclusività, anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale.

Nel caso in cui la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale non trovano inoltre applicazione le disposizioni da adottare ai sensi della legge c.d. anticorruzione (di cui all'art. 1, co. 5, L. 190/2012), con riferimento ai dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

## 2. La riforma Madia.

La legge “*Madia*”, tra le altre cose, ai sensi del comma 1, dell’art. 11<sup>8</sup>, delega il Governo ad emanare, nel termine di 12 mesi dalla data di pubblicazione della legge delegante, uno o più decreti

---

<sup>8</sup> La legge 7 agosto 2015, n. 124, “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*”, al Capo III *Personale*, ai sensi dell’ art. 11, titolato “*Dirigenza pubblica*”, prescrive che: 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 18 agosto 2000, n. 267, 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 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; 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 decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, e alle relative norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 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 conferimento 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

legislativi concernenti la “*dirigenza pubblica*” e il sistema di “*valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici*”, fatta salva la possibilità – nel medesimo termine - di cui al successivo art. 17, comma 2<sup>9</sup>, di promulgare congiuntamente a tali decreti, quelli relativi al riordino della disciplina del lavoro alle dipendente delle pubbliche amministrazioni. Decreti che entro 12 mesi dalla loro entrata in vigore, in base alla prescrizione del successivo comma 3, potranno essere integrati ovvero corretti

---

*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 in materia di 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 ospedaliere 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”.*

<sup>9</sup> L'art. 17 “*Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”, previsto nel Capo IV delle legge delega n. 124/15, al comma 2, statuisce che: “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*”.

con uno o più decreti legislativi adottati dal Governo<sup>10</sup>. Nell'emanazione degli anzidetti decreti, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- 1) l'istituzione di un nuovo profilo dirigenziale, articolati in una serie eterogenea di ruoli tra loro distinti, ma accomunati da: a) una disciplina comune relativamente alle modalità di accesso e reclutamento con una accentuazione del merito e della professionalità; b) una più snella mobilità del corpo dirigenziale da un ruolo ad un altro;
- 2) l'istituzione di una banda dati istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, ove verranno inseriti i "curriculum vitae" e gli esiti delle valutazioni dei dirigenti;
- 3) una serie di azioni programmatiche che riguardano l'inquadramento nei ruoli, l'accesso, la formazione, la mobilità, il conferimento di incarichi dirigenziali e la loro durata, la valutazione dei risultati conseguiti dai dirigenti, i profili di responsabilità, nonché la disciplina transitoria e i principi e criteri a sé stanti per il conferimento degli incarichi dirigenziali nelle aziende e negli enti del servizio sanitario nazionale.

A conferma della celerità che sta caratterizzando l'attività riformatrice dall'esecutivo, nella notte del 20 gennaio 2016, sono stati approvati 11 decreti attuativi della riforma in commento - di cui si parlerà nei paragrafi successivi - nei cui confronti l'Anci ha espresso: "*parere favorevole(...), apprezzando il metodo usato, improntato alla condivisione e al lavoro d'insieme e accelerando drasticamente i tempi di risposta della burocrazia, così evitare sovrapposizioni di competenze, semplificare la vita a cittadini ed imprese è fondamentale per lo sviluppo del Paese*"<sup>11</sup>.

## **2.1. Le modalità di accesso alle funzioni dirigenziali.**

L'art. 11, comma 1, lett. c.), della riforma in commento disciplina le modalità di accesso alle funzioni dirigenziali nella P.A.. La regolazione dell'accesso alle posizioni organizzative dirigenziali assume un ruolo fondamentale non solo per il perseguimento dei fini pubblici posti a fondamento dell'attività amministrativa, ma anche per un corretto funzionamento dei rapporti tra politica ed enti pubblici. La creazione, infatti, di una classe dirigenziale autonoma e indipendente, richiede quale "*conditio sine qua non*" che la nomina dei titolari degli incarichi direttivi venga compiuta secondo criteri di professionalità e meritocrazia e, quindi, attraverso l'espletamento di procedure selettive obiettive.

---

<sup>10</sup> Il comma 3, dell'art. 11, della l. n. 124/15, statuisce che: "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".

<sup>11</sup> Così si è espresso il vicepresidente Anci e sindaco di Chieti, Umberto Di Primio, al termine della Conferenza Unificata, svoltasi a Roma il 3 marzo 2016, presso il ministero degli Affari regionali.

Il sistema di accesso previgente – non modificato dalla legge Brunetta – prevedeva un doppio canale di accesso alle funzioni dirigenziali: 1) il concorso per esami; 2) il corso – concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione. Sul punto, è opportuno sottolineare che l'unica novità apportata dal d.lgs. 150/09, può desumersi dall'art. 46, comma 1, lett. b), che ha inserito il dottorato di ricerca come titolo legittimante per l'accesso ai concorsi per esami<sup>12</sup>.

Il sistema di accesso non si discosta – in linea generale – dalla disciplina previgente contenuta nell'art. 28 – *bis* Testo Unico Pubblico Impiego e s.m.i<sup>13</sup>, ma si limita ad introdurre esclusivamente disposizioni di dettaglio.

Anche nell'attuale sistema l'accesso alle funzioni dirigenziali avverrà tramite: 1) corso – concorso; 2) concorso per esami.

In merito alla prima delle modalità citate, l'art. 11, comma 1, lett. c.), n. 1), della riforma in commento, sarà considerato il sistema preferenziale di accesso alle funzioni dirigenziali dello Stato,

---

<sup>12</sup> A tal riguardo, è stato osservato che sarebbe stato auspicabile un intervento riformatore diretto a rendere più efficienti e trasparenti le procedure selettive nei ruoli dirigenziali. In tal senso G., D'Alessio, in: *“Le norme sulla dirigenza nel decreto di attuazione della legge delega 15/09”*, in Astrid – online, 20 novembre 2009, pp., 12 – 13.

<sup>13</sup> L'art. 28 – bis del T.U.P.I., titolato *“Accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia.”*, recita testualmente: *“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 4, l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene, per il cinquanta per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione. 2. Nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità, alla copertura di singoli posti e comunque di una quota non superiore alla metà di quelli da mettere a concorso ai sensi del comma 1 si può provvedere, con contratti di diritto privato a tempo determinato, attraverso concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. I contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni. 3. Al concorso per titoli ed esami di cui al comma 1 possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione e sulla base di criteri generali di equivalenza stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. A tale fine le amministrazioni che bandiscono il concorso tengono in particolare conto del personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse ovvero del personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di un pubblico concorso organizzato da dette istituzioni. 4. I vincitori del concorso di cui al comma 1 sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. In ogni caso il periodo di formazione è completato entro tre anni dalla conclusione del concorso. 5. La frequenza del periodo di formazione è obbligatoria ed è a tempo pieno, per una durata pari a sei mesi, anche non continuativi, e si svolge presso gli uffici di cui al comma 4, scelti dal vincitore tra quelli indicati dall'amministrazione. 6. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sentita la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono disciplinate le modalità di compimento del periodo di formazione, tenuto anche conto di quanto previsto nell'articolo 32. 7. Al termine del periodo di formazione è prevista, da parte degli uffici di cui al comma 4, una valutazione del livello di professionalità acquisito che equivale al superamento del periodo di prova necessario per l'immissione in ruolo di cui all'articolo 70, comma 13. 8. Le spese sostenute per l'espletamento del periodo di formazione svolto presso le sedi estere di cui al comma 4 sono a carico delle singole amministrazioni nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.”*

delle Regioni e degli enti locali, avente cadenza annuale e per un numero di posti definiti in base al fabbisogno annuale dell'ente. Titolo legittimante la partecipazione al corso – concorso è la laurea magistrale. Per favorire la professionalità e la meritocrazia, è prevista l'esclusione di graduatorie degli idonei non vincitori.

Il superamento del concorso implica l'immissione dei vincitori con la qualifica di funzionari, con obblighi di formazione, obbligatoria per i primi tre anni di servizio. Tale periodo può, altresì, essere ridotto qualora sussista una delle seguenti condizioni: a) esperienza lavorativa precedente al superamento del concorso, nel settore pubblico; b) esperienza all'estero; c) immissione nel ruolo. Alternativamente al sistema di accesso sopra descritto, la legge delega prevede la possibilità di accedere ai ruoli dirigenziali tramite il classico concorso, per il quale sarà sempre richiesto il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale e che sarà bandito annualmente. Anche per i concorsi sono escluse le graduatorie di idonei, inoltre, è prevista la formazione di una graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale e l'assunzione a tempo determinato. L'assunzione a tempo indeterminato avverrà solo previo superamento di un esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio - con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero. In caso di mancato superamento dell'esame di conferma è, invece, prevista la risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario. Viene modificato il sistema di formazione dei pubblici dipendenti tramite una 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 modo da assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi per i Dirigenti di Stato, Regioni ed Enti Locali; possibilità di avvalersi, per le attività di reclutamento e di formazione, delle migliori istituzioni di formazione, selezionate con procedure trasparenti; ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'Amministrazione; promozione, con il coinvolgimento dell'Anci, di corsi di formazione concernenti l'esercizio associato delle “*funzioni fondamentali*” per dipendenti e Dirigenti dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti.

La disciplina appena descritta presta il fianco a rilievi critici che di fatto rendono intangibile la portata innovativa della riforma. Desta perplessità, infatti la riduzione del periodo formativo obbligatorio, successivamente al superamento del concorso, qualora il soggetto abbia svolto esperienza lavorativa all'estero. Tale condizione, in realtà, appare “*icto oculi*” eccessivamente

generica e soggetta ad interpretazioni innegabilmente soggettivistiche. Difatti, appare quanto mai lecito il seguente interrogativo: cosa deve intendersi per esperienza lavorativa all'estero? E' sufficiente un lavoro in senso lato? O è necessario aver comunque prestato attività lavorativa all'interno di un ente pubblico? Va da sé che la risposta a tale interrogativo non è soltanto teorica ma esplica effetti anche sul versante pratico. Se dovesse propendersi per un'accezione in senso lato di esperienza lavorativa, si realizzerebbe un'ingiustificata equiparazione tra coloro che hanno già maturato esperienza nel settore amministrativo e coloro che ne sono privi. Equipollenza che giustificherebbe il ricorso innanzi all'Autorità giudiziaria con effetti irrimediabili sul sistema giudiziario. Allo stesso modo si solleva l'interrogativo su quale ente svolgerà il "*periodo di formazione iniziale*", e i criteri di nomina dell'"*organismo indipendente*" che giudicherà l'esame di conferma successivamente al predetto periodo formativo. Particolarmente critico è il sistema di determinazione dei ruoli posti a base del concorso sulla base del fabbisogno dell'amministrazione. Il legislatore delegato, infatti, dovrebbe prevedere un sistema di raccordo con le autonomie locali onde determinare il suddetto fabbisogno e, inoltre, determinare delle procedure specifiche per il reclutamento delle singole aree professionali. Allo stesso modo, non è esente da critiche il sistema incentrato sul corso – concorso. Occorre chiarire presso quale ente pubblico verrà – temporaneamente – incardinato il rapporto di lavoro dei soggetti vincitori del bando di accesso ai ruoli dirigenziali e immessi come funzionari, e con quale tipo di rapporto di lavoro presteranno la propria attività lavorativa. Alla luce di tali rilievi critici, risulta evidente che, sebbene nelle fattispecie disciplinate, la riforma Madia presenta profili di condivisione e innovazione, tuttavia essa porta con sé lacune che richiederanno – inevitabilmente – un ulteriore intervento correttivo da parte del Governo.

## **2.2. Il ruolo unico dei dirigenti.**

La principale innovazione apportata dalla riforma Madia, è l'istituzione di un sistema della dirigenza pubblica articolato in ruoli unificati e coordinati per i dirigenti dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali, 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.

L'attuale panorama normativo, ponendosi sul medesimo solco della disciplina previgente, tende ad enfatizzare – con modalità maggiormente accentuata – la distinzione tra rapporto organico – connotato da un rapporto lavoro a tempo indeterminato tra il dirigente e la P.A - e rapporti di servizio, basato su un rapporto con durata prestabilita, presso l'ente pubblico ove il dirigente esplicherà le proprie funzioni. L'obiettivo della riforma è quello di creare la figura del cosiddetto

“*dirigente della Repubblica*”, iscritto in un ruolo unico e nazionale, da cui le amministrazioni potranno individuare, in base al criterio della professionalità, la figura dirigenziale meglio corrispondente alle proprie esigenze.

Il sistema della dirigenza, così come delineato dalla disposizione teste citata, prevede, dunque, un’articolazione in tre ruoli dei dirigenti: 1) dello Stato; 2) delle Regioni; 3) degli enti locali. Questa tripartizione però è meramente organizzativa, essendo prevista la mobilità tra gli stessi e considerato il dichiarato obiettivo perseguito dal legislatore delegato di creare il “*mercato della dirigenza pubblica*”. Corollario logico del principio della “*concorrenzialità dirigenziale*”, è l’istituzione – presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri – di una banca dati al cui interno verranno inseriti i “*curriculum vitae*” dei dirigenti, il loro profilo professionale e gli esiti delle valutazioni delle “*performance*”.

Chiarito ciò, giova soffermarsi sui singoli ruoli dirigenziali summenzionati.

Con riferimento al ruolo dei dirigenti dello Stato, l’art. 11, comma 1, lett. b), n. 1<sup>14</sup>, dispone l’istituzione di un ruolo unico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui fanno parte i dirigenti delle amministrazioni pubbliche dettate dall’art. 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. Il nuovo ruolo unico dei dirigenti è esteso anche alle autorità amministrative indipendenti, nel rispetto della loro autonomia. Ciò comporta, quindi, che le “*authorities*”, in conformità ai rispettivi ordinamenti, dovranno predisporre un proprio ruolo unico dei dirigenti sulla base delle direttive dettate dalla riforma in commento.

---

<sup>14</sup> L’art. 11 titolato “Dirigenza”, al comma 1, lett. b., n. 1, dispone che: “*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;*”

Sono esclusi dalla normativa “*de qua*”, i pubblici dipendenti in regime di diritto pubblico di cui all’art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>15</sup>; e i dirigenti scolastici. con salvezza della disciplina speciale in materia di reclutamento e inquadramento della stessa.

### **2.2.1. Il ruolo unico dei dirigenti degli enti locali.**

La dirigenza degli enti locali fino ad oggi è stata costituita dai segretari e dai dirigenti con percorsi di carriera distinti e non comunicanti fra loro.

La qualifica di dirigente si acquisisce a seguito di concorso pubblico indetto da ciascun ente, al quale sono ammessi a partecipare funzionari in possesso del diploma di laurea e con un’esperienza nella carriera direttiva di almeno cinque anni. Al buon esito dell’esame il vincitore è incardinato nell’ente, ricoprendo un posto nella dotazione organica. Costituito il rapporto di lavoro, l’incarico con il quale il dirigente viene preposto alla direzione di un settore in cui si articola la struttura organizzativa dell’ente è affidato con atto del Sindaco al quale a mente dell’art.50 del Testo Unico Enti Locali compete l’attribuzione degli incarichi dirigenziali. La cessazione del mandato del sindaco comporta la cessazione dell’incarico impregiudicato il rapporto di lavoro con l’ente.

Lo status di segretario comunale si acquisiva invece a seguito della partecipazione ad un corso-concorso al termine del quale si conseguiva l’iscrizione allo specifico Albo, tenuto dal ministero dell’Interno. La prima nomina, come le nomine successive si acquisiva ad esito della procedura di interpello avviata da ciascun ente. La nomina veniva disposta con atto del Sindaco e per una durata pari a quella del mandato del Sindaco. Qualora il nuovo sindaco non intendesse confermare il segretario lo stesso era collocato in posizione di disponibilità in attesa di una nomina in un altro comune. A differenza del dirigente per i segretari vi era una scissione tra rapporto di lavoro, rapporto organico, che intercorreva con il ministero, e rapporto di servizio che intercorreva con il

---

<sup>15</sup> L’art. 3. “Personale in regime di diritto pubblico”, del T. U. P. I., recita testualmente: “1. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall’articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287.1-bis. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali. 1-ter. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento. 2. Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all’articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all’articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

comune presso il quale prestava servizio. La progressione di carriera dei segretari, dai comuni piccoli a quelli grandi avveniva previo il conseguimento di successive abilitazioni professionali.

Il sistema non consentiva in alcun modo uno scambio tra le due dirigenze, per la verità in minima parte consentito fino alla riforma del 1997, e la posizione di vertice amministrativo era esclusivo appannaggio degli iscritti all'albo dei segretari, salvo che il capo dell'amministrazione non decidesse di dotarsi di un direttore generale, reclutato all'esterno dell'ente, per il quale la legge non fissava alcun criterio o requisito, demandando alla fonte locale.

Solo per il direttore generale incarico e contratto coincidevano; la cessazione dall'incarico faceva in questo caso venir meno ogni rapporto con l'ente.

Con la riforma il modello organizzativo degli enti è destinato a cambiare in modo significativo.

Segretari e dirigenti sono destinati a formare un corpo unico, ed in prospettiva a confondersi man mano che il ruolo sarà alimentato da nuove leve.

L'art. 11, comma 1, lett. b), n. 3 e 4, l. n. 124/2015, dispone l'istituzione, previa intesa con la Conferenza Stato – Città, del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali in cui confluiscono, almeno in fase di prima applicazione, i dirigenti di ruolo negli enti locali e i segretari comunali e provinciali iscritti all'albo nazionale nelle fasce professionali A e B e, salvo alcune riserve, quelli di fascia.

Particolare attenzione ha suscitato l'abrogazione della figura dei segretari comunali e provinciali, che confluiranno nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali, con conseguente soppressione dei rispettivi albi professionali. Coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione alla legge delega, saranno iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del T.U. di cui al D.Lgs. n. 267/2000, nelle fasce professionali A e B, saranno inseriti nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali, mentre l'albo sarà soppresso. Specifica disciplina sarà prevista: 1) per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e che risulteranno privi di incarico alla data di entrata in vigore del decreto legislativo; 2) per 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 legge.

La legge delega, inoltre, individua e disciplina (fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale) la figura – obbligatoria - del dirigente apicale, il quale deve svolgere la delicata funzione di garantire il raccordo tra la politica e l'amministrazione, in un'ottica di soddisfacimento e attuazione dei principi costituzionali che governano l'attività amministrativa (principio di legalità, imparzialità, buon andamento della P.A.), nonché, per coloro

in possesso di requisiti normativamente previsti, e la funzione rogante, in ossequio al principio dell'unicità della posizione dirigenziale e delle relative responsabilità.

Tuttavia l'obbligatorietà di detta figura è soggetta a delle limitazioni quantitative. In particolar modo, la legge delegante prevede che in base al numero degli abitanti, il dirigente suddetto possa essere sostituita da un'altra figura alternativa con uguali funzioni. Nello specifico, è previsto che per le metropolitane e ai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, viene riconosciuta la possibilità di nominare un direttore generale ex art. 108 D.lgs. 267/2000<sup>16</sup> (Testo Unico degli Enti

---

<sup>16</sup>L'art. 108 D.lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali) "Direttore generale" recita testualmente: "1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, 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, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, 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 117 assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia. 2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia. 3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati. 4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario. Articolo 109 Conferimento di funzioni dirigenziali. 1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia 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. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi. 2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione. Articolo 11042 Incarichi a contratto. 1. Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei 116 f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale; h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco. 4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. 5. A decorrere dall'entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I, titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54. 6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione. 7. Alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto

Locali), rispettando i requisiti previsti dal decreto delegato, mentre per i comuni con una minore densità demografica, è sancito l'obbligo di gestire la funzione di direttore apicale con modalità associative, seguendo modalità e parametri idonei a garantire l'esercizio ottimale delle attribuzioni suddette. Tali funzione può essere attribuita al direttore generale dell'ente locale e, in caso di assenza della figura "de qua", in fase di prima applicazione e comunque per un periodo non superiore ai tre anni, è previsto l'obbligo di assegnare tali mansioni ai segretari provinciali ovvero comunali transitati nel ruolo unico della dirigenza.

Quanto alla dirigenza locale l'elemento di maggior rottura rispetto al passato è costituito dal superamento della dotazione organica dirigenziale presso ciascun ente locale. I dirigenti perdono lo status di dipendente di ruolo a tempo indeterminato dell'ente, per acquisire con lo stesso ente solo un rapporto di servizio se incaricati e per la durata dell'incarico. Come già avveniva per i segretari, anche per i dirigenti si assisterà ad una scissione tra rapporto organico, che sarà con lo Stato incaricato della tenuta dei tre ruoli, e rapporto di servizio con l'ente presso il quale sarà chiamato ad operare. Mentre fino ad oggi al dirigente potevano essere attribuiti differenti incarichi e passare dalla direzione di un settore all'altro, mantenendo comunque il rapporto di lavoro con il medesimo ente, con l'emanazione del decreto delegato la situazione è destinata a mutare in profondità aprendosi per i dirigenti locali un vero e proprio mercato. La temporaneità degli incarichi favorirà la mobilità virtuosa tra gli enti con scambi di esperienze ed arricchimenti reciproci. Venendo a mancare una dotazione organica di ente, ciascuna amministrazione, nel rispetto della propria capacità di spesa, potrà decidere di avere un numero più o meno elevato di dirigenti superando le rigidità attuali. La riforma della dirigenza non fa venir meno per gli enti locali, come per lo Stato, la possibilità di reclutare dirigenti tra soggetti estranei al ruolo, facendo la norma espressamente salve

---

*legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo le modalità previste dall'articolo 147 del presente testo unico. Articolo 108 Direttore generale*<sup>40</sup> *41. 1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, 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, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, 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 117 assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia. 2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia. 3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati. 4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario."*

le particolari discipline, tra cui l'art.110 del TUEL, che consentono, previa selezione pubblica, il reclutamento di dirigenti con contratto a termine.

Sia il ruolo dei dirigenti statali che quello degli enti locali, avrà una sua Commissione con funzioni, tra le altre, di verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e dell'utilizzo dei sistemi di valutazione per la loro attribuzione o la revoca. Al termine di ogni incarico è da queste valutazioni che passeranno i dirigenti che, con interpellato, verranno collocati alla guida di un nuovo ufficio o confermati per una sola volta in quello in corso. L'art. 11, lett. g), della riforma in commento, modifica anche la disciplina relativa alla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione. In base all'art. 19, comma 1-ter d.lgs. n. 165/2001 l'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un congruo preavviso, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico. La nuova normativa, invece, prevede che le Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale rendano un parere obbligatorio ma non vincolante (e se non espresso entro un termine predeterminato, il parere si intende acquisito), in materia di decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione. La Commissione costituisce un pilastro imprescindibile del nuovo sistema gestionale della dirigenza pubblica. Tuttavia, rimangono ambigui i criteri di selezione dei componenti, le procedure di nomina e, carenza ancor più rilevanti, i requisiti di professionalità dei componenti della commissione stessa.

Sebbene la legge delegante porti con sé il merito di aver introdotto "ex novo" questa peculiare figura dirigenziale, titolare di funzioni particolarmente rilevanti, l'attribuzione di tali funzioni esclusivamente al dirigente apicale (eccetto l'ipotesi in cui venga nominato il direttore generale, in siffatto contesto la legge prevede che le funzioni di controllo della legalità possa essere attribuita ad un altro dirigente), presta il fianco a rilievi critici che solo un intervento correttivo del legislatore delegato potrebbe far venir meno.

I contenuti delle disposizioni indicate in ordine all'esercizio della funzione di direzione negli enti locali meritano una particolare riflessione. In primo luogo, per quanto riguarda la definizione di detta funzione (ripetuta per ben tre volte nella norma!), si può osservare che essa è formulata in maniera identica sia con riferimento ai dirigenti "tout-court", sia con riferimento ai dirigenti apicali. In ogni caso la definizione si presenta scarsamente innovativa e necessiterebbe di una più incisiva specificazione delle funzioni che costituiscono concreta specificazione delle attività affidate al dirigente apicale. La funzione di direzione non può limitarsi infatti alla generica attribuzione di "compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo di legalità dell'azione amministrativa", sia pure quest'ultimo tipo di controllo si manifesti

fondamentale specie in questo periodo della vita delle istituzioni tormentato da troppi episodi di corruzione. La funzione di direzione va correttamente collocata nell'ambito più ampio del principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti allo scopo di rendere operante tale principio ovunque ed estendersi al pieno esercizio dell'autonomia organizzativa, di spesa e di controllo rivolta al buon funzionamento dell'unità organizzativa cui il dirigente è preposto. Nell'esercizio di tale funzione, il dirigente assume dunque la guida e il controllo della gestione e risponde del conseguimento dei risultati non soltanto in termini di performance individuale, ma soprattutto con riferimento all'intero settore a lui affidato. Più complessa si manifesta la funzione di direzione apicale che, oltre alle caratteristiche indicate, comprende la capacità di collaborare con gli organi di governo formulando proposte e suggerimenti in ordine all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo ad essi riservate (*making policy*), la capacità di stare vicino ai dirigenti, ascoltando le loro istanze e le loro difficoltà, di offrire strumenti concettuali e operativi per risolvere i problemi, di attuare un coordinamento operativo assumendo la regia dell'attività dell'ente, utilizzare la valutazione e il controllo della gestione in funzione di collaborazione, di stimolo e di miglioramento al di là e al di fuori di logiche burocratiche, la capacità di porsi come un manager affidabile e competente in grado di assumere la responsabilità del buon funzionamento complessivo dell'ente e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati. La questione è di rilievo qualora si consideri che nel medesimo punto 4) è previsto l'obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale. L'inserimento della funzione rogante nella sfera delle competenze del dirigente di vertice (ad eccezione delle città metropolitane e dei comuni che optano per il direttore generale e per i quali si ripropone in termini analoghi il dualismo attuale tra il DG e il dirigente rogante - leggasi "*segretario*") e l'obbligo per i comuni di conferire l'incarico di direzione apicale, in sede di prima applicazione, ai segretari comunali e provinciali confluiti nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali lascia pensare che, almeno per ora e in attesa di precisazioni nei decreti delegati, la definizione della funzione di direzione di vertice sia stata fortemente influenzata dall'esigenza di dare una prima sistemazione ai segretari nella fase storica di abolizione dell'albo.

A corollario del compito di attuazione dell'indirizzo politico e direzione degli uffici il legislatore ha previsto il controllo di legalità. Sul presupposto che l'azione amministrativa funzionale all'attuazione dei programmi dell'amministrazione, che si sviluppa nell'attività di gestione affidata ai dirigenti debba necessariamente svolgersi nel rispetto dell'ordinamento, il legislatore affida al dirigente apicale funzioni di controllo; la norma non può che essere letta in raccordo con le previsioni della legge 190/2012 in tema di prevenzione del rischio corruzione e con le previsioni recante dal D.L. 174/2012 in tema di controlli interni. La legge non chiarisce la natura del controllo

e cioè se debba essere preventivo o successivo e se debba riguardare gli atti dirigenziali od estendersi anche agli atti degli organi di governo. Invero l'attività di controllo di legalità dovrebbe avere per oggetto l'azione amministrativa e non già i singoli atti; l'azione risulterà illegittima non solo laddove risulterà violato il precetto dell'imparzialità ma anche quanto l'attività si porrà in contrasto con i canoni del buon andamento.

In ordine ai criteri di nomina, non è chiaro se ai dirigenti apicali negli enti locali, si applica la procedura della preselezione, da parte dell'apposita commissione, di un numero predeterminato di candidati in base ai requisiti e criteri per gli incarichi relativi ad uffici di vertice. Per non incorrere in profili di incostituzionalità deve ritenersi che la figura di dirigente apicale sia equivalente ad ufficio di vertice, al cui incarico si accede, mediante preselezione. Tuttavia, profili di incostituzionalità si possono rilevare, tra gli altri, nella collocazione degli ex segretari, per le loro origini, nel ruolo degli enti locali, piuttosto di quello statale ed anche nella cessazione della funzione di direzione apicale, se non rinnovato entro novanta giorni dall'insediamento degli organi esecutivi.

Rilievi critici si evincono in merito all'abolizione della figura del segretario comunale. Il controllo del segretario secondo le attuali indicazioni del testo unico degli enti locali (d.lgs n. 267/99 – art. 97), si attua con funzioni di assistenza prevalentemente “*ex post*” con riferimento alla conformità dell'azione amministrativa, si occupa, per dirla con le interpretazioni della Corte dei conti, della protezione degli interessi dell'Ente locale. Ma le sue funzioni sono notevolmente aumentate a seguito della l. 6 novembre 2012, n. recante dichiaratamente “*disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione*”. Difatti la l. n. 190 cit. (meglio nota come Legge Severino), al comma 7, introduce la figura del responsabile per la prevenzione della corruzione che, nelle amministrazioni centrali sarà un dirigente amministrativo di prima fascia e negli enti locali il Segretario comunale o provinciale. Si pone quindi un problema di coordinamento tra la normativa anticorruzione e la riforma Madia. In particolar modo, occorre prevedere criteri e regole dirette a garantire la necessaria indipendenza, richiesta dalla natura stessa delle funzioni, e il corretto raccordo con gli organi e l'organizzazione dell'ente, prevedendo nell'atto di conferimento delle funzioni in materia di anticorruzione di disciplinare la posizione del dirigente assegnatario specifiche disposizioni in tal senso.

Il quadro, da questo punto di vista, si presta a interpretazioni assai diverse, con profili di dubbia costituzionalità, su cui il prossimo decreto legislativo dovrà far chiarezza.

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

Una volta costituito il rapporto di lavoro secondo le regole del diritto pubblico si provvede all'attribuzione dell'incarico con un separato contratto. Nell'atto di conferimento deve tenersi conto in relazione *“alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati”* ed alla complessità della struttura interessata: delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente; dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza 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. Al conferimento degli incarichi ed al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 c.c..

L'incarico avrà durata quadriennale e sarà rinnovabili, previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo, per ulteriori due anni, senza la procedura selettiva per una sola volta, purché motivato e nei soli casi nei quali il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva.

La relativa brevità degli incarichi e la necessità di sottoporsi a periodiche valutazioni comparative durante tutto il percorso di carriera spinge il dirigente verso un costante percorso di crescita, di arricchimento culturale, di formazione continua e di successi professionali. La valutazione dei risultati assume un particolare rilievo in considerazione dei suoi esiti per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali; il percorso di carriera sarà dunque in funzione degli esiti della valutazione. Le valutazioni riportate in ciascun anno andranno ad alimentare la banca dati dalla quale le amministrazioni attingeranno le informazioni necessarie per la scelta del soggetto cui conferire l'incarico. E' qui evidente come il sistema dovrà tendere ad una omogeneizzazione dei criteri e dei sistemi di valutazione, posto che la valutazione è rimessa agli Organismi Indipendenti di Valutazione istituiti presso ciascuna amministrazione. La delicatezza della questione non è sfuggita al Legislatore che all'art.17, tra i criteri di delega, individua espressamente tra i nuovi compiti dell'ARAN funzioni di supporto tecnico alle amministrazioni circa la misurazione e valutazione della performance.

Fermi restando i limiti percentuali previsti dall'art. 19, d.lgs. n. 165/2001, gli incarichi esterni di funzione dirigenziale *“possono essere conferiti, fornendone esplicita motivazione, a soggetti:di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione;che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali; o, in alternativa, che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria e da concrete*

esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio anche presso amministrazioni statali, o ancora, in ultima alternativa, che dimostrino la provenienza dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli e degli avvocati e procuratori dello Stato.

Il legislatore ha ritenuto che il mantenimento, seppure in percentuali limitati, della facoltà di reclutare dirigenti della pubblica amministrazione, all'esterno della stessa, soddisfacesse l'esigenza di reperire risorse non presenti nel bacino della dirigenza di ruolo, mantenere un collegamento tra dirigenza pubblica e privata, ed essere di ulteriore sprone alla dirigenza pubblica nella costruzione del mercato della dirigenza.

Per i “*dirigenti di ruolo*”, è prevista la mera possibilità di ottenere il conferimento dell'incarico. Chi dispone della qualifica dirigenziale conseguita per concorso non ha dunque più il diritto a svolgere gli incarichi, avrà solo il 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. Il dirigente privo di incarico e collocato in disponibilità potrà poi formulare istanze di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'art. 2103 c.c.: Si prevede, ancora, la possibilità per lo stesso della 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.

Si aggiunge poi la previsione della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa. Sul punto si ricorda che, attualmente, in base alle previsioni del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dirigente dell'area I (quadriennio normativo 2006-2009 – art. 4) si prevede che il dirigente può essere collocato a disposizione dei ruoli, per una durata massima di due anni.

La procedura per il conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo dovrà avvenire mediante avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione in osservanza dei “*criteri generali*” definiti dalle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale - nonché in base al principio dell'equilibrio di genere . Altro criterio da seguire è la 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.

E' prevista, infine, una preselezione da parte delle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di

livello dirigenziale generale; successivamente –la scelta sarà effettuata dal soggetto nominante; nell’assegnazione degli incarichi è stabilita la necessità di tenere conto di criteri che privilegino la maturazione di esperienze in amministrazioni differenti.

In riferimento agli incarichi dirigenziali esterni non assegnati attraverso le procedure del corso-concorso e del concorso si procede comunque attraverso procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali previsti dall'art. 19 d.lgs. n. 165/2001.

La riforma strutturale della dirigenza pubblica, non poteva prescindere da interventi sul versante retributivo. Negli ultimi anni, l’opinione pubblica ha sollevato numerose proteste nei confronti del vertiginoso aumento delle retribuzione dei dirigenti statali, con incessanti richieste di limitazione e accorgimenti in tal senso, in un’ottica incentrata sui presupposti di proporzionalità e sufficienza della retribuzione ex art. 36 Cost..

Sul solco della disposizione costituzionale citata, la riforma Madia introduce un sistema omogeneo del trattamento economico, fissando aprioristicamente dei limiti invalicabili, determinato sulla base di criteri oggettivi, aventi quale bussola orientativo la natura dell’incarico svolto, gli obiettivi raggiunti facendo, inoltre, confluire la retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale. Per quel che concerne le retribuzioni di risultato, la nuova normativa prevede che il dirigente, avrà la possibilità di attribuire tale premio – con cadenza annuale – con un valore non superiore ad 1/10 della relativa retribuzione, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati.

Così descritta, la riforma mira ad introdurre una figura dirigenziale selezionata sulla base della meritocrazia e della professionalità, posta in una posizione di suprema autonomia e indipendenza rispetto al piano politico, proiettato esclusivamente al soddisfacimento dei bisogni della collettività. Tuttavia, l’intento riformatore portato avanti dalla riforma Madia è ben lontano dal perseguire tali finalità. Difatti il sistema dirigenziale descritto presenta lacune tali che un intervento correttivo da parte del Governo, potrebbe non essere sufficiente. Ma andiamo con ordine e procediamo all’analisi dei profili di criticità che connotano le disposizioni “*de quibus*”.

Soffermandosi sulle modalità di conferimento dell’incarico, così come promulgata, la riforma cancella il diritto all’incarico per il dirigente, prima previsto dal contratto collettivo nazionale. Allo scadere del contratto individuale legato a una determinata funzione, quindi, il datore di lavoro pubblico non sarà più obbligato ad affidare un ufficio al dirigente. Anche oggi, alla normale scadenza dell’incarico, esperita la prevista procedura comparativa dei candidati, può non seguire l’assegnazione desiderata. Tuttavia, l’amministrazione ha il dovere di collocare il dirigente in una posizione disponibile. D’ora in poi, eliminato il diritto all’incarico, si potrà restare senza assegnazione e, automaticamente, si avvierà la procedura che potrà condurre al licenziamento.

Occorre ricordare, peraltro, che nel concreto si dà vita a tre ruoli “unificati e coordinati” per i dirigenti dello Stato, delle regioni e degli enti locali, e che è prevista la “*piena mobilità*” fra i ruoli: ciò significa che, nel caso di disponibilità di una qualsiasi posizione, potrebbe pervenire un numero altissimo di domande dalle più svariate amministrazioni. Se a questo si aggiunge l’obbligatorietà della rotazione dei dirigenti voluta dalla legge anti-corruzione, ci si troverà di fronte a una sorta di girandola in cui non solo è illusoria ogni valutazione seria ai fini dell’affidamento, ma che rischia di dar vita a una gara permanente fra precari (seppur vincitori di concorso pubblico) in cui tutti cercano di accaparrarsi un posto. A qualsiasi costo, per evitare un possibile licenziamento. E se non può che essere essenziale il tema della valutazione del dirigente ai fini della sua carriera, non si comprende il riferimento della legge alla decadenza dal ruolo a seguito di un periodo di collocamento in disponibilità “*successivo a valutazione negativa*”: quest’ultima è causa del mancato incarico e, quindi, del collocamento in disponibilità? E come si lega ai numerosi casi di responsabilità dirigenziale già previsti dalla legge? E, ancora, si tratta di valutazione “*una tantum*”, che potrebbe rappresentare una formidabile arma di pressione rispetto al dirigente, o di uno strumento articolato su una necessaria gradualità? In un simile contesto, peraltro, desta perplessità la previsione della eventuale revisione delle percentuali per i dirigenti cooptati dalla politica “in modo sostenibile per le amministrazioni non statali”. Traduzione: l’innalzamento sino al 30 per cento, previsto dal decreto legge n. 90 del 2014, potrà essere ulteriormente rivisto al rialzo per gli enti locali.

Il rischio è quello di dar vita a un meccanismo a espulsione in base al quale per un dirigente di ruolo, vincitore di concorso pubblico, non ottenere un incarico porta all’uscita dal ruolo e al licenziamento. Senza gli indispensabili correttivi in sede di decreto delegato, ad esempio introducendo forme di contenimento alla permeabilità fra i ruoli e rafforzando le opportunità di conferimento dell’incarico legate a un meccanismo di valutazione articolato, il risultato sarà una pericolosa precarizzazione della dirigenza. Due le possibili, gravi conseguenze: la fidelizzazione del dirigente al nominante (politico o alto burocrate poco importa), così da assicurarsi un nuovo incarico; e un colpo mortale all’imparzialità dell’azione amministrativa, in cui ogni autonomia potrebbe essere subordinata alla conservazione della propria posizione.

La legge delega non interviene sul soggetto competente al conferimento dell’incarico, nomina che, per le amministrazioni statali, avviene oggi con DPR per gli incarichi di vertice, con DPCM, su proposta del ministro competente, per gli incarichi dirigenziali generali e con provvedimento del dirigente generale per gli altri incarichi.

### 2.3. La responsabilità dirigenziale.

Rimessa alla discrezionalità del legislatore delegato è la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità “*dell'attività gestionale*”, limitando le fattispecie di responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, che radica la responsabilità dirigenziale nel mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione o nell'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, elementi che comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale.

Foriera di spunti riflessioni e l'introduzione di un'ipotesi di revoca degli incarichi dirigenziali per responsabilità erariale 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.

La fattispecie non brilla certo per lungimiranza, in quanto, manca una norma di coordinamento tra la riforma in esame e l'art. 1, comma 16, della legge 190/2012<sup>17</sup>, che elenca – senza pretese di esaustività- gli ambiti considerati “sensibili” ai fini della corruzione. Per il legislatore delegato il compito sarà, dunque, arduo e delicatissimo: dovrà fare in modo di evidenziare fattispecie di responsabilità molto chiare, profonde ed evidenti. La disposizione in esame suscita ulteriori forti perplessità in correlazione con la lettera m) dell'articolo 11, ai sensi del quale il legislatore delegato deve provvedere al 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

---

<sup>17</sup> L'art. 1, comma 16 de Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, rubricato: “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, dispone che: “*Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009*”.

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. Si tratta della disposizione che estende all'infinito la "esimente politica", scaricando sostanzialmente solo sulla dirigenza la responsabilità gestionale. Tra le disposizioni della lettera m) e della lettera q) in commento potrebbe determinarsi un cortocircuito irrisolvibile. E' evidente che l'attribuzione in via esclusiva alla dirigenza della responsabilità erariale per fatti gestionali finirà per incentivare comportamenti dirigenziali volti a fare da "*parafulmine*" alle decisioni degli organi politici. Non c'è da dubitare minimamente che ai fini dell'assegnazione, proroga, conferma e revoca degli incarichi dirigenziali, esposti come sono al pesantissimo *spoils system* regolato dalla riforma, uno degli elementi che conterranno maggiormente sarà proprio la disponibilità della dirigenza a fare da scudo agli organi politici in tema di responsabilità erariale.

### **3. Conclusioni.**

Dall'esaustiva disamina delle disposizioni dettate in materia di dirigenza pubblica dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, l'interrogativo è lecito: la riforma in esame è idonea a perseguire le dichiarate finalità di riforma strutturale annunciate dal Governo?

Prima di rispondere a tale interrogativo, giova evidenziare che il legislatore delegato non si è contraddistinto per chiarezza, comprensibilità, e brevità. A ben vedere, le disposizioni contenute nella predetta legge, avrebbero dovuto rispondere ad un solo precetto della Costituzione, cui è sufficiente attenersi, vale a dire quello del buon andamento della pubblica amministrazione. Dunque il volume delle formule cui deve dar seguito il legislatore delegato fa paventare, già per questo solo settore, un profluvio di regole, che per la loro quantità non saranno un esempio di nitida e risolutiva riforma. Tornando, quindi, all'interrogativo posto, sebbene la necessità di una riforma strutturale della macchina amministrativa sia improcrastinabile, il legislatore ha perso un'occasione. In virtù delle critiche rilevate nei paragrafi precedenti, la riforma è priva di un vero disegno riformatore, introducendo disposizioni (basti vedere il sistema retributivo o quello della valutazione delle "*performance*"), che in realtà non apprestano alcuna tangibile modifica alle norme previgenti.

Il legislatore, inoltre, esterna un'incomprensibile contraddittorietà in merito al ruolo da attribuire al dirigente, propendendo, a volte per la figura del del dirigente come "*datore di lavoro*", "*manager*", talora, paragonandolo alla stregua di "attore dell'innovazione", "organizzatore delle risorse", "antitesi della burocrazia" e della necessità di superare la "gestione per atti", in favore finalmente della "gestione per risultati".

Il risultato che si ottiene è esattamente contrario a quello di una dirigenza autonoma, chiamata realmente a rispondere dell'efficacia della propria gestione.

Una buona riforma della dirigenza pubblica dev'essere concepita come preordinata a soddisfare l'interesse generale al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa e non quelli, particolari, dei dirigenti o dei politici.