

L'UNIFICAZIONE DEI RUOLI DIRIGENZIALI NELLA QUARTA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO ITALIANO

THE UNIFICATION OF DIRECTIVE ROLES IN THE FOURTH REFORM OF THE ITALIAN
PUBLIC LABOUR

DRA. DRA. GIUSEPPINA PENSABENE LIONTI

Avvocato

giuseppina.pensabenelionti@unipa.it

RESUMEN: Le norme contenute nella L. n. 124/2015 aprono una nuova stagione di riforme del lavoro pubblico italiano, all'insegna dei (declamati) principi di semplificazione, flessibilità ed unitarietà. Di particolare momento, sono le previsioni concernenti la dirigenza di cui all'art. 11, tra le quali spiccano quelle relative all'unificazione dei ruoli dirigenziali e all'abolizione delle due fasce, non solo per la loro portata innovativa, ma anche per le connesse ricadute sulle modalità di selezione del dirigente, pur nella specificità dei vari rami dell'Amministrazione; quindi, sulla definitiva immissione nei ruoli e sul sistema di conferimento degli incarichi.

PALABRAS CLAVE: Dirigenza, Ruoli, Riforma, Jobs Act, Incarico, Flessibilità, Semplificazione, Durata, Corte Costituzionale, Ordinamento italiano, Impiego pubblico .

ABSTRACT: This paper examines the provisions contained in Law n. 124/2015, that opened a new season of reforms for the Italian public labour, in accordance with the (declaimed) principles of simplification, flexibility and unity. It is worth highlighting the legal framework provided by article 11, in particular focusing on the unification of directive roles and the abolition of the two executive classes. The innovative character of the recently mentioned article, has also affected the process for the selection of executives in the different areas of the Public Administration; hence, the new norms have adjusted the procedure for the assignment of roles and entrustment of the heads of the Administration.

KEY WORDS: Public directive, Ruoli; Reform, Jobs Act, Heads of Administration, Flexibility, Simplification, Duration, Corte Costituzionale, Italian law system. Public labour law.

FECHA DE ENTREGA: 25/05/2016 FECHA DE ACEPTACIÓN: 02/06/2016

SUMARIO: 1. La dirigenza nell'attuale progetto di Riforma della Pubblica Amministrazione tra semplificazione e precarizzazione.- 2. Breve panoramica delle principali innovazioni della disciplina dirigenziale: critica.- 3. Il nuovo "sistema" della dirigenza pubblica articolato in ruoli unificati.- 4. Il "ruolo unico": luci ed ombre. 5. Possibili profili d'illegittimità costituzionale.- 6. L'incidenza dell'unificazione dei ruoli sulla nuova disciplina dell'incarico dirigenziale. -7. Nuove regole in tema di conferimento: la Commissione "indipendente" per la dirigenza.- 8. (Segue).. in tema di durata.- 9. Notazioni conclusive.

1. In Italia, il lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione è stato oggetto di un continuo processo riformatore.

Le riforme hanno sempre, direttamente o indirettamente, interessato in qualche modo anche la dirigenza e si sono susseguite almeno dai primi anni 90 con la c.d. "privatizzazione del pubblico impiego", sino ai nostri giorni con le ultime proposte del governo Renzi.

Se le due fasi della privatizzazione, rispettivamente del 1992 e del 1998, sono tradizionalmente considerate le prime due riforme del pubblico impiego ed il passaggio dalla riforma Frattini del 2002 (L. n. 145/2002) a quella Brunetta del 2009 (D.lgs. n. 150/2009) rappresentano la terza riforma del lavoro pubblico, la c.d. "riforma Renzi-Madia" di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (L. n. 124/2015), attualmente in corso, può essere ritenuta, a pieno titolo, la quarta fase del tormentato percorso riformatore del settore pubblico del lavoro (cfr., in tal senso, BOSCATI, A.: "La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?", *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n.2, pp. 233 e ss.).

Invero, il d.d.l. n. 1577/2015, deliberato dal Governo nella riunione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014 e divenuto legge il 4 agosto 2015 (l. n. 124/2015 cit.), contiene una radicale revisione delle regole che presidiano gli aspetti salienti della disciplina dirigenziale, sostituendole con un regime innovativo che, ispirato formalmente ad una maggiore "semplificazione", dà, invece, l'impressione di muoversi nella logica della precarizzazione del dirigente.

2. Molti sono i profili innovativi del regime del rapporto di lavoro del dirigente disegnato dalla riforma Renzi, tant'è che diviene ardua l'individuazione di un vero e proprio *continuum* tra la nuova disciplina e quella vigente (cfr. DEODATO, C.: "Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica", *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 6, p. 946).

Al riguardo, vero è che dovranno attendersi i decreti attuativi della l. n. 124/2015 per poter delineare un quadro completo del nuovo disegno riformatore (il 20 gennaio 2016 sono stati presentati soltanto i primi 11 schemi di Decreti Legislativi di attuazione), tuttavia, altrettanto vero è che, allo stato, le disposizioni ivi contenute, ancorché strutturate come delega legislativa, contengono principi e criteri direttivi sufficientemente dettagliati. Ciò consente, non solo di prefigurare l'*an* della disciplina sostanziale risultante dalla futura emanazione dei decreti delegati, ma anche di far luce su taluni punti di criticità concernenti l'attuale assetto della dirigenza pubblica e la sua influenza sul funzionamento della Pubblica Amministrazione, sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini e, in ultima istanza, sul bene comune della collettività degli amministrati.

La l. n. 124/2015 è suddivisa in quattro capi: "Semplificazioni amministrative" (artt. 1-7); "Organizzazione" (artt. 8-10); "Personale" (artt. 11-15); "Deleghe per la semplificazione normativa" (artt. 16-23).

Le disposizioni che concernono direttamente il lavoro pubblico sono contenute nel secondo capo, ma anche nel quarto, che prevede criteri *ad hoc* per il "Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (art. 17). Quanto alla disciplina della dirigenza, invece, occorre guardare all'art. 11.

Come già accennato, la riforma voluta dal governo Renzi, a ben vedere, non si limita a limare il regime esistente del rapporto di lavoro dei dirigenti, ma ne riscrive interi aspetti e ne stravolge l'assetto ordinamentale.

Il disegno riformatore, dettagliato nella legge delega del 2015, si compone infatti di numerosi interventi: taluni sono apprezzabili positivamente (come, ad esempio, quelli relativi alla formazione permanente o c.d. "on the job") altri, invece, espongono il fianco a facili obiezioni circa le ragioni ad essi sottese ed i connessi possibili profili di incostituzionalità.

In questa sede, è opportuno limitarsi a segnalare sinteticamente le innovazioni in tal senso più rilevanti, ponendo l'accento sulle finalità che la legge delega si propone di conseguire attraverso di esse.

E' prevista, in particolare, l'unificazione dei ruoli dei dirigenti (dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali); l'eliminazione della distinzione in due fasce; l'introduzione di un sistema di formazione permanente e della piena mobilità tra i ruoli; la riduzione della durata degli incarichi; l'abolizione della figura del segretario comunale. Nuove regole vengono altresì introdotte in materia di conferimento degli incarichi, valutazione ed accesso alla dirigenza, con ricadute sostanziali sulle modalità di selezione e sulla definitiva immissione nei ruoli.

La *ratio* sottesa all'intera riforma veniva esplicitata dal Ministro Madia, nel corso dell'audizione congiunta delle commissioni parlamentari della Camera, attraverso l'indicazione di una serie di obiettivi da perseguire, riassumibili nei seguenti punti: 1)

semplificazione dell'Amministrazione; 2) trasparenza dell'azione amministrativa; 3) "ringiovanimento" della Pubblica Amministrazione e connessa revisione dei meccanismi di assunzione e mobilità, volontaria e obbligatoria; 4) riforma radicale della disciplina dirigenziale, attraverso la creazione di un corpo unitario di dirigenti in competizione e l'introduzione di procedure trasparenti per il conferimento dell'incarico, aperte al contributo di professionalità provenienti sia dal settore privato che, indifferentemente, da uno dei ruoli unificati 5) salvaguardia delle pari opportunità nei ruoli di vertice; 6) prosecuzione della *spending review* e rafforzamento della lotta alla corruzione con finalità garantistiche circa il produttivo impiego del denaro dei cittadini.

Ma le ragioni su cui poggiano le singole previsioni enunciate non sempre risultano facilmente intelleggibili.

Appaiono, invero, oscuri, ad esempio, i motivi per i quali si ritiene che possa contribuire a migliorare il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione la (rivoluzionaria) previsione che consente di conferire incarichi a dirigenti appartenenti a ruoli diversi e, addirittura, a diversi livelli di governo.

Ciò conduce, infatti, ad una sostanziale equiparazione dei dirigenti di tutte le amministrazioni pubbliche, che non tiene conto delle diversità ontologiche che le caratterizzano, principalmente sotto i profili delle peculiari professionalità e capacità richieste e maturate nell'espletamento delle specifiche attività dirigenziali connesse ad una determinata *categoria* di struttura amministrativa, secondo l'evolversi del rapporto con l'organo politico di riferimento.

Per quanto concerne la valutazione, se può essere considerato positivamente il collegamento tra risultato e attribuzione dell'incarico (per la verità, già introdotto dalla riforma Brunetta), d'altro canto, la formulazione dei principi e criteri direttivi per il riordino della relativa disciplina appare eccessivamente vaga per determinare concrete linee di intervento in grado di superare l'*impasse* della valutazione del dirigente, ad un tempo, "valutatore" dei dipendenti dell'ufficio a cui è preposto e "valutato" dall'organo politico titolare del potere di indirizzo e, dunque, privo di quell' "autonomia dei valutatori" laconicamente richiesta dall'art. 11 della legge delega (cfr. BELLAVISTA, A: "Alcune considerazioni sulla riforma del governo Renzi della Pubblica Amministrazione", *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 2, p. 325).

Altrettanto generici risultano i criteri direttivi circa la responsabilità del dirigente che, di fatto, si limitano alla previsione del riordino delle disposizioni legislative di cui al d.lgs. n. 165/2001, attraverso l'ambigua "limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'art. 21" e "...della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi"; come a voler escludere, indirettamente, qualsivoglia responsabilità dei funzionari e dei politici. Lo scenario configurato è, cioè, quello di un dirigente ancora una volta ingabbiato da una legislazione eccessivamente pervasiva e stretto dalla morsa di un'indebita ingerenza politica (Cfr.

BORGOGELLI, F.: “Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica: ancora una riforma”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 5, p. 704).

Senza considerare il *quomodo* attraverso cui è stata avviata la riforma Renzi, connotato dall'assenza della ricerca di qualsivoglia dialogo con le grandi organizzazioni sindacali che, seppure facoltativo, risulta spesso particolarmente significativo nel momento in cui ci si accinge ad introdurre cambiamenti radicali concernenti ampi settori di interesse generale.

C'è da chiedersi, invero, quali siano gli spazi residuali lasciati alla contrattazione, tanto collettiva quanto individuale, e se il rapporto di lavoro dirigenziale rimanga ancora realmente contrattualizzato o se, invece, nella sostanza, il disegno riformatore del 2015 finisca per seppellire l'obiettivo di autonomizzazione del dirigente dietro l'egida di regole legislative che rafforzano quel reticolo stringente già costruito dal d.lgs. n. 150 del 2009 (cfr. RICCI, M: “Lavoro privato e lavoro pubblico: rapporti tra le due ipotesi di riforma, estensione delle regole e modelli”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 3-4, p. 462, laddove l'A. considera che “quella che avrebbe potuto essere la svolta in materia di crescita e occupazione si è trasformata in un'ulteriore modifica delle regole, in sostanziale linea di continuità con il processo di destrutturazione del diritto del lavoro dei governi precedenti”).

3. L'art. 11, co.1, lett. a) della l. n. 124/2015 si apre prevedendo, come primo criterio direttivo, “l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli...” e l'abolizione delle due fasce.

Per effetto di tale nuovo “sistema” della dirigenza pubblica, dunque, la formale distinzione tra i tre ruoli dirigenziali perde valenza sostanziale, essendo, di fatto, i dirigenti dei diversi livelli di governo equiparati a tutti gli effetti (reclutamento, conferimento degli incarichi, ecc.), tant'è che ne è consentita (“rectius” promossa) “la piena mobilità tra i ruoli”.

In particolare, i tre grandi ruoli unici sono destinati a raccogliere rispettivamente: a) i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali, delle università, degli enti di ricerca, delle agenzie governative, delle autorità indipendenti (“nel rispetto della loro piena autonomia”), con esclusione della dirigenza scolastica; b) i dirigenti delle Regioni, degli enti pubblici e delle agenzie regionali, i dirigenti amministrativi, professionali e tecnici del Sistema sanitario nazionale, i dirigenti delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; c) i dirigenti degli Enti locali, con l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali (art. 11, co.1, lett. b, n. 4, l. n. 124/2015).

Inoltre, a chiusura della lett. a), co. 1, art. 11, l. n. 124/2015, è prevista l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (al quale spetterebbe la gestione tecnica dei ruoli) di una banca dati – “alimentata dai dati forniti dalle amministrazioni interessate” – in cui dovrebbero essere inseriti il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli unici.

Una sorta, cioè, di “banca dati delle competenze” (l'espressione è di D'ALESSIO, G.: “La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, p. 4), che assolverebbe una funzione di ricognizione del profilo professionale del dirigente complessivamente inteso (composto dall'insieme delle sue capacità, potenzialità, competenze manageriali, specializzazioni), reso “trasparente” in funzione prodromica all'assegnazione delle successive funzioni e al conferimento di incarichi, in ossequio al principio di meritocrazia.

4. A ben vedere, si tratta di un sistema la cui declinazione nei decreti delegati sarà verosimilmente vincolata e stringente, consentendo fin d'ora di formulare talune riflessioni sullo stesso, vieppiù in considerazione del suo carattere fortemente innovativo e della sua particolare incidenza su altri aspetti fondamentali della disciplina dirigenziale (*in primis* quelli concernenti l'accesso ed il conferimento dell'incarico).

Sul punto si osserva quanto segue.

Per un verso, l'unificazione dei ruoli potrebbe essere suscettibile di una valutazione positiva. Nell'ottica della flessibilizzazione del “mercato della dirigenza”, infatti, essa potrebbe favorire, attraverso il principio della “piena mobilità”, una utilizzazione semplificata e più economica della risorsa dirigenziale, attesa la possibilità di una sua utile ricollocazione all'interno di strutture pubbliche diversificate. Ciò, da un lato, consentirebbe alle Amministrazioni di scegliere i titolari dei propri uffici nell'ambito di una platea di professionalità molto più ampia ed eterogenea e, dall'altro, permetterebbe ai dirigenti di crescere professionalmente, anche al di là della sola amministrazione di appartenenza.

Per altro verso, però, non possono sottacersi talune perplessità sull'inquadramento dei dirigenti nei macro-ruoli di cui sopra.

Anzitutto, la professionalità acquisita nei vari livelli di governo (statale, regionale, degli enti locali) non può che riferirsi alle caratteristiche peculiari di quelle amministrazioni, anche in considerazione della diversità delle regole che presidiano l'accesso nei diversi ruoli. Ciò sembra essere in qualche modo ignorato dalla riforma che introduce un'inedita fungibilità tra competenze ed attitudini professionali, con il rischio di impoverire le amministrazioni interessate dal conferimento di incarichi a

dirigenti provenienti da altri livelli di governo. Invero, per effetto di tale nuovo sistema, un incarico in un'amministrazione statale potrà, poniamo, essere conferito ad un dirigente appartenente al ruolo dei dirigenti degli Enti locali o delle Regioni (e viceversa, in base alla nuova regola della mobilità tra ruoli), con la conseguenza che l'amministrazione statale, in questo caso, perderà la garanzia della specifica competenza acquisita dai dirigenti che si sono formati presso il suo ruolo (DEODATO, C.: "Brevi riflessioni", cit., p. 954).

5. Al riguardo, emergono altresì profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 97 Cost., sia per il programmato sistema del ruolo unico, sia con riferimento al c.d. regime transitorio (sul punto, v., "amplius", DEODATO, C.: "Brevi riflessioni", cit., p. 954).

In particolare, con riferimento alla disciplina transitoria, il principale punto di criticità emerge dalla concreta possibilità che i dirigenti di prima fascia si trovino davanti al "fatto compiuto" della perdita del pertinente regime giuridico ed economico ove gli vengano affidati incarichi di seconda fascia. Quest'ultima è, infatti, un'ipotesi di "reformatio in peius" dello "status" giuridico ed economico del dirigente che diverrebbe plausibile secondo le previsioni contenute nella legge delega relative all'abolizione delle due fasce ed all'unificazione dei ruoli, pur trattandosi di statuizioni che, in sé, appaiono lesive del legittimo affidamento ingenerato nei dirigenti di prima fascia al momento del conseguimento della relativa posizione giuridica economica ed, in generale (anche per gli altri dirigenti), a seguito della vittoria del concorso.

Ciò contrasterebbe con quel principio - che, oramai, costituisce "jus tralaticium" nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr., da ultimo, Corte Cost., sent. n. 160/2013) - secondo il quale occorre tutelare l'affidamento sulla stabilità dell'assetto giuridico ed economico del rapporto negoziale genetico vietandone la modifica peggiorativa unilaterale, salvo che la stessa non rivesta un'efficacia temporale limitata e non sia giustificata da esigenze finanziarie straordinarie o da motivi imperativi di interesse generale (che, nel caso in esame, non sembrano ben vero ricorrere).

Sul piano pratico, come è stato osservato (cfr. DEODATO, C.: "Brevi riflessioni", cit., p. 954), il rischio maggiore è quello di generare un rilevante contenzioso, attesa la concreta possibilità che dirigenti di seconda fascia siano preferiti a dirigenti di prima fascia nel conferimento di incarichi dirigenziali generali, malgrado l'allegazione da parte dei secondi di esperienze professionali verosimilmente più rilevanti rispetto a quelle maturate dai primi nell'amministrazione di appartenenza.

Peraltro, fermo restando tale profilo di irragionevolezza e mancata conformità a Costituzione, in senso più squisitamente giuslavoristico, si osserva che la riduzione dei diritti economici del dirigente in servizio, ammessa dalla suddetta disciplina transitoria, corre il rischio di stravolgere, in definitiva, le regole del rapporto di

lavoro dirigenziale, attraverso l'introduzione di un regime nuovo che la legge impone "dall'alto", in modo autoritativo e senza ricercare il dialogo con i soggetti interessati, titolari dei contratti (individuali e collettivi) la cui disciplina viene derogata "in peius".

Inoltre, il ruolo unico autoritativamente imposto potrebbe ingenerare dubbi di costituzionalità con riguardo ad un altro aspetto: l'istituzione con legge statale dei ruoli unici dei dirigenti delle Regioni e degli Enti locali confligge con il principio costituzionale che affida all'autonomia dei diversi livelli di governo, l'organizzazione delle pertinenti amministrazioni (cfr., per tutte, Corte Cost., sent. n. 7/2011).

6. Un ulteriore elemento di perplessità del nuovo sistema dirigenziale, emerge alla luce delle modifiche prospettate con riferimento al meccanismo di attribuzione degli incarichi, dando prova, queste ultime, della spinta alla precarizzazione del dirigente di cui si è detto al principio. In particolare, il dirigente potrebbe vedersi privato di quel "minimum" di stabilità con l'amministrazione di appartenenza, sul quale peraltro fonderebbe la sua autonomia rispetto al mutevole avvicinarsi del rapporto con l'organo politico (oltre che le sue prospettive di carriera) rimanendo confinato in un comparto pubblico, caratterizzato dall'equiparazione sostanziale di tutti i dirigenti, a prescindere dalla loro formazione e competenza. Invero, non solo vengono ridimensionati i diritti economici del dirigente, ma inoltre si consente di conferire incarichi dirigenziali presso altri livelli di governo, con l'incombente minaccia del licenziamento nel caso di rifiuto.

Ma procediamo con ordine, individuando, anzitutto, gli aspetti salienti della nuova disciplina dell'incarico.

7. Come per l'accesso alla dirigenza, anche per il conferimento dell'incarico, la l. n. 124/2015 vuole prospettare la creazione di un mercato competitivo.

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett g), l. cit., il conferimento avverrebbe, infatti, mediante una procedura comparativa con avviso pubblico ed in base a requisiti definiti dall'amministrazione, fondati sui criteri generali dettati dalle Commissioni per la dirigenza.

Gli incarichi verranno conferiti ai dirigenti appartenenti ai ruoli unici – quello dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, quello dei dirigenti delle regioni e quello dei dirigenti degli enti locali – nella prospettiva della "piena mobilità" tra gli stessi cui è ispirata la legge delega.

Al fine di accrescere la trasparenza della procedura di affidamento, inoltre, i "curricula" dei dirigenti di ruolo e le valutazioni da essi ottenute nei diversi incarichi

dovranno confluire nell'apposita banca dati da istituirsi presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla quale, con congruo anticipo, bisognerà anche pubblicizzare i posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni singola amministrazione.

Vengono, altresì, espressamente previsti gli elementi di cui si dovrà tener conto ai fini della scelta del dirigente da incaricare. Segnatamente, l'amministrazione dovrà definire preventivamente, per ciascun incarico dirigenziale, "i requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali". Assumeranno rilevanza anche le attitudini del singolo dirigente, i precedenti incarichi e la relativa valutazione, le specifiche competenze organizzative possedute e "le esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire".

Fin qui, però, nulla di particolarmente significativo viene aggiunto al sistema di conferimento previgente.

La legge delega presenta, invece, maggiori spunti di innovatività laddove affida ad un'apposita Commissione indipendente, "operante con piena autonomia di valutazione", il compito di verificare il rispetto dei criteri di conferimento e dell'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione a tal fine predisposti. La "ratio" è evidentemente quella di arginare quei comportamenti opportunistici delle singole amministrazioni, emersi nel corso degli anni, che hanno dato luogo – come si è visto – ad un "iter" giurisprudenziale particolarmente lungo, tendente a stigmatizzare l'eccessiva discrezionalità del soggetto titolare del potere di nomina.

In particolare, per quanto concerne gli incarichi relativi ad uffici di vertice e quelli corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, il disegno di legge predispone una preselezione da parte delle Commissioni di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, cui seguirà la successiva scelta da parte del soggetto nominante.

Per gli altri incarichi dirigenziali, la verifica della Commissione sul rispetto dei suddetti requisiti avverrà, invece, "ex post".

Al riguardo, si osserva che l'esigenza di rafforzare la distinzione funzionale tra indirizzo politico e gestione amministrativa anche tramite l'apporto della Commissione per la dirigenza potrebbe, però, prevalere sulla, altrettanto importante, necessaria circostanza che il sistema dei conferimenti – anche in considerazione della reiterazione dei medesimi nel tempo – si mantenga fluido, senza essere appesantito da eccessive lungaggini procedurali (in tal senso, cfr. VISCOMI, A.: "Linee di riforma in materia di reclutamento e incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive", *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, 2014, vol. 17, p. 9).

In effetti, la “verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi” attribuita dalla lett b) alle Commissioni sembrerebbe essere una e successiva alla scelta del dirigente da parte del soggetto nominante, laddove, invece, secondo quanto previsto dalla lett g) in esame, la pubblicazione dell’avviso pubblico deve avvenire previa approvazione da parte della Commissione, la quale deve, altresì, effettuare un giudizio di congruità successiva, verificando “ex post” il rispetto dei medesimi criteri nella fase attuativa.

Per quanto concerne gli incarichi dirigenziali conferiti all'esterno saranno previste procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali di cui all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, “in modo sostenibile per le amministrazioni non statali”.

8. Con riferimento alla durata degli incarichi, la lett. h) pone le seguenti regole: a) durata quadriennale degli incarichi; b) possibilità di rinnovo degli stessi previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico; c) facoltà di rinnovo per ulteriori due anni, in assenza di procedura selettiva, per una sola volta, “purché motivato e nei soli casi nei quali il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva”; d) “possibilità di proroga dell’incarico dirigenziale in essere, per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico”.

Si valuta positivamente il rafforzamento della correlazione tra incarichi e risultati e l'accrescimento di una competitività basata sul merito, tesa a ripristinare una sicurezza “di carriera” del rapporto di impiego dirigenziale, laddove il dirigente si è mostrato, fin ad ora, troppo incline a cedere il proprio potere ai vertici politici in cambio di una sicurezza meramente “economica”, che ha reso inefficienti le amministrazioni ed ha pesato gravemente sulle pubbliche finanze (le retribuzioni dei dirigenti generali italiani sono risultate tra le più elevate dei paesi OCSE: si ricorda, al riguardo, quanto stabilito dall'art. 13, d.l. n. 66 del 2014 che ha fissato un tetto massimo al trattamento retributivo dei funzionari pubblici pari a duecentoquarantamila euro; sul punto, cfr. BATTINI, S.: “Noblemaire, Renzi e le retribuzioni pubbliche”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, p. 561).

Altrettanto positivamente si considera l'apporto della Commissione che, lungi dal condurre all'eccessiva “burocratizzazione” del conferimento dell’incarico di cui si è parlato in precedenza, potrebbe, invece, rendere effettivamente più meritocratica la scelta del dirigente da incaricare; seppure sarebbe necessario prevedere strumenti ben più pregnanti per assicurare l’effettiva indipendenza valutativa dei membri che la compongono (sicché, allo stato, la riserva è d’obbligo). Peraltro, anche sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell’amministrazione è richiesto – in sostituzione del Comitato dei Garanti – il parere (obbligatorio e non vincolante) delle Commissioni di cui alla lett. b), “da rendere entro un termine certo, decorso il quale il parere si intende acquisito”. Come per il conferimento, inoltre, le Commissioni assumono funzioni di verifica del rispetto dei criteri e dell’effettiva

adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine della mancata conferma degli incarichi.

Quanto alle regole introdotte in tema di durata, invece, si conferma l'impressione di una "nuova precarizzazione" del dirigente, il quale vivrà l'ansia di non ricevere un altro incarico alla scadenza di quello in atto, distraendo la concentrazione necessaria all'espletamento dello stesso verso la tendenza a costituire - ancora una volta - una rete di protezione con il mondo politico, che gli consenta di "sopravvivere" al termine dell'incarico, anche presso un'altra amministrazione. Ciò è ancor più evidente con riguardo ai dirigenti privi di incarico, i quali sostanzialmente risultano "dimenticati" (così, cfr. BATTINI, S.: "Una nuova stagione di riforme amministrative", *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, n. 11, p.1018).

Per questi ultimi è prevista la "decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità". Al riguardo, tuttavia, si osserva che, a seguito degli emendamenti approvati il 9 luglio 2015 dalla prima Commissione Affari costituzionali, a tale previsione si è aggiunto l'inciso "successivo a valutazione negativa", laddove, invece, la versione originaria della norma consentiva - con un dettato di dubbia compatibilità con i principi di cui agli artt. 97 e 35 Cost. - il licenziamento del dirigente rimasto senza incarico anche a prescindere dalla valutazione del suo operato. E', altresì, confluita nel testo del disegno di legge, approvato il 4 agosto del 2015 dal Senato, e, quindi, in quello della l. n. 124/2015, la previsione "della possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'art. 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni".

Ciò non ha nulla a che vedere, naturalmente, con la dichiarazione di intenti della delega di "lotta alla corruzione", attraverso la previsione della "decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità" di cui alla lett. p), nonché di "ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili e 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" ex lett q).

Si rileva, altresì, che, nella medesima lett. h) concernente la diversa materia della durata degli incarichi, viene sancito il principio dell'equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi.

9. Alla luce di quanto sinora rilevato, se di passi in avanti sembrano, con la legge delega in commento, essersene fatti, soprattutto sotto il profilo della verifica dell'effettiva osservanza dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi - cosa consentita dall'istituzione di Commissioni per la dirigenza connotate

da un reale tasso di indipendenza –, l'adeguamento ai postulati costituzionali della disciplina del conferimento degli incarichi non appare, allo stato, appieno compiuto.

Non è, infatti, nell'ottica dei principi, bastevole la possibilità, prevista dalla legge delega, di conferire incarichi dirigenziali a dirigenti appartenenti ad amministrazioni altre da quella in cui deve essere espletato l'incarico, né appare – se non in astratto – sufficiente il “declamato” intervento delle Commissioni per la dirigenza, ove la scelta del soggetto nominante non sia blindata da quell'obbligo di motivazione – concretantesi, nel caso di specie, nel dare ragione delle differenze tra i profili dei singoli candidati – che è del c.d. giusto procedimento la quintessenza (cfr. – come è noto – Corte Cost., 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. cost.*, 1962, p. 26, con nota di Crisafulli, V.: Principio di legalità e “giusto procedimento”).

La stessa preselezione, nel caso degli uffici di vertice e di quelli di livello dirigenziale generale, dei candidati da parte delle Commissioni per la dirigenza certamente non assicura la dovuta limitazione della discrezionalità del nominante, che – a dettato normativo invariato – sembrerebbe poter prescindere dagli obblighi di motivazione e comparazione dei “curricula” (cfr., in merito, le osservazioni di DEODATO, C.: “Brevi riflessioni” cit., p. 959, secondo cui “se ne ricava l'impressione che, rispetto alla disciplina legislativa vigente, che pure stabilisce, all'art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001, i criteri alla cui stregua devono essere conferiti gli incarichi, prescrive la pubblicazione dell'avviso e dei criteri di scelta e impone la valutazione delle domande, la nuova disciplina non contenga significative innovazioni e continui a permettere, come adesso, un'estrema discrezionalità nella scelta del dirigente a cui affidare l'incarico”).

In probabile violazione dei principi elaborati dalla Corte Costituzionale (cfr. , “ex multis”, Corte Cost. sentt. nn. 81/2013, 103/2007, 233/2006, 9/2006), la nuova disciplina rischia, cioè, di produrre, come unico effetto immediatamente tangibile, quello di consentire al politico di scegliere liberamente i dirigenti nell'ambito di una platea più vasta, con conseguente “vulnus” inferto (ancora una volta) al principio di distinzione tra Politica e Amministrazione.

Le segnalate criticità si aggiungono ad un'ulteriore riflessione di fondo che fa leva su quanto già previsto dall'art. 19, commi 5 bis e 6, d.lgs. n. 165/2001 relativo alla possibilità di conferire - entro aliquote determinate e fornendone esplicita motivazione - incarichi dirigenziali o di diretta collaborazione a soggetti esterni all'amministrazione (o, addirittura reperiti nel settore privato), con “particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione”. Tale previsione, infatti, - di per sé esposta a critiche circa il rischio di “diffondere una forte dipendenza e fidelizzazione nei confronti del potere politico” (BELLAVISTA, A.: “La figura del datore di lavoro pubblico”, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2010, fasc. 125, p. 108 - sarebbe forse già idonea a soddisfare l'esigenza di assegnare un numero limitato di incarichi a professionalità assenti nelle singole amministrazioni, senza necessità di stravolgere

l'intero regime del rapporto di lavoro dirigenziale, rendendo il comparto dirigenziale da castello inespugnabile a casa di cristallo .

L'auspicio è, pertanto, che, in sede di decreti legislativi attuativi e di ermeneusi giurisprudenziale – da sempre decisiva nella “subiecta materia” – si approdi, con l'adeguamento dell'affidamento degli incarichi ai principi del giusto procedimento, ad una ancora più nitida distinzione tra Governo ed Amministrazione (d'obbligo è il richiamo a SPAVENTA, S.: “Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo il 7 maggio 1880”, www.giustizia-amministrativa.it).

BIBLIOGRAFÍA

BATTINI, S.: “Noblemaire, Renzi e le retribuzioni pubbliche”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014.

BATTINI, S.: “Una nuova stagione di riforme amministrative”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014.

BELLAVISTA, A.: “La figura del datore di lavoro pubblico”, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2010, fasc. 125.

BELLAVISTA, A.: “Alcune considerazioni sulla riforma del governo Renzi della Pubblica Amministrazione”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 2.

BORGOGELLI, F.: “Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica: ancora una riforma”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 5.

BOSCATI, A.: “La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?”, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 2.

DEODATO, C.: “Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica”, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 6.

RICCI, M.: “Lavoro privato e lavoro pubblico: rapporti tra le due ipotesi di riforma, estensione delle regole e modelli”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014, n. 3-4.

SPAVENTA, S.: “Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo il 7 maggio 1880”, www.giustizia-amministrativa.it

