

Sul Corriere della sera del 27 dicembre 2016, si dà la notizia secondo la quale «il nuovo governo potrebbe tornare alla carica con i dirigenti della pubblica amministrazione».

Nell'articolo intitolato «Statali, si studia un disegno di legge su incarichi a tempo e concorsi» si afferma che «l'esecutivo potrebbe presentare un nuovo disegno di legge per recuperare almeno una parte delle norme studiate nei mesi passati e poi saltate, come quelle sugli incarichi a tempo, sul ruolo unico, sui corsi-concorsi, sulla riduzione dello stipendio per chi resta senza incarico. La questione viene esaminata in questi giorni, ma la decisione finale dovrebbe essere presa a gennaio».

La cosa non può meravigliare dal momento che la conferma nel nuovo esecutivo del Ministro "autore" della riforma rappresentava un chiaro indice della volontà politica di riprendere il lavoro interrotto per cercare di portarlo a termine.

Ma facciamo un passo indietro.

La Riforma della Pubblica Amministrazione proposta dal Ministro Marianna Madia è stata giudicata **parzialmente illegittima** dalla Consulta che ha "bocciato" alla fine di novembre 2016 quattro nodi cruciali della Legge Delega.

Accogliendo il ricorso della Regione Veneto, la Corte Costituzionale con la **sentenza 251/2016** ha dichiarato la parziale illegittimità della Riforma per quanto riguarda il varo dei decreti legislativi attuativi, previa semplice acquisizione del **parere** della Conferenza Stato-Regioni e non in seguito a una vera e propria **intesa** con la stessa. Si legge nella sentenza: «Non è possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa impugnata, perché vi è, invece, una concorrenza di competenze, statali e regionali, relative a materie legate in un intreccio inestricabile, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali), a difesa delle loro competenze.» In particolare, i quattro nodi su cui la Corte Costituzionale si è espressa negativamente riguardano la dirigenza pubblica, il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie, i servizi pubblici locali di interesse economico generale e il pubblico impiego (articoli 11, 17, 18 e 19 della legge 124 del 2015).

L'incostituzionalità di cui sopra rappresenta il triste epilogo di una vicenda nata con l'articolo 11 della legge delega numero **124/2015** e che occorre brevemente ripercorrere. Il "sistema" della dirigenza pubblica prevede la **soppressione delle fasce e ruoli unificati e coordinati**, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua. In particolare, si da' origine a tre ruoli unici in cui vengono ricompresi, rispettivamente, i **dirigenti dello Stato** (con esclusione del personale in regime di diritto pubblico ex art. 3 D.Lgs. 165/2001), i **dirigenti regionali** - inclusa la dirigenza delle camere di commercio, la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale (SSN), esclusa la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN - e i **dirigenti degli enti locali**, in cui confluiscono altresì le attuali figure dei segretari comunali e provinciali e fermo restando il mantenimento della figura del direttore generale negli enti locali di maggiore dimensione. Contestualmente viene prevista l'istituzione di **tre Commissioni**: la Commissione per la dirigenza statale -con funzioni, tra le altre, di verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e dell'utilizzo dei sistemi di valutazione- la Commissione per la dirigenza regionale e la Commissione per la dirigenza locale.

La legge (delega 124/2015) rimette altresì al legislatore delegato la definizione dei requisiti e criteri di selezione dei partecipanti secondo le «migliori prassi in ambito internazionale» attraverso due tipologie selettive: il corso-concorso e il concorso.

Per il **corso-concorso**, svolto con cadenza annuale, viene stabilito un numero finito di posti in base al fabbisogno minimo di personale. Tale selezione prevede la laurea magistrale, è unica per i tre ruoli ed esclude la possibilità di realizzare una graduatoria di idonei. Vengono così immessi in servizio i soli vincitori con la qualifica di funzionari per i primi tre anni e con l'obbligo di formazione. Trascorsa la triennalità (o anche prima in presenza di determinati requisiti) e sulla base della valutazione dell'amministrazione di appartenenza diventano dirigenti.

Anche il **concorso**, come l'altra tipologia selettiva prevede una cadenza annuale di svolgimento, il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale e l'unicità della selezione per i tre ruoli. Differisce invece rispetto al numero dei posti: non definito come il precedente bensì variabile poiché risponde al fabbisogno di personale non soddisfatto attraverso il corso-concorso che resta comunque l'ipotesi privilegiata dal legislatore per il reclutamento di personale dirigenziale.

Concluso il concorso i vincitori ottengono una “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” ovvero la “risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell’esame di conferma”.

Per i vincitori la legge delega, rimettendo alla decretazione delegata la definizione di una disciplina compiuta, prevede la mera possibilità di ottenere l’incarico di dirigente. Chi dispone della qualifica dirigenziale conseguita per concorso non ha più dunque il diritto a svolgere l’incarico, ma mantiene solo il diritto all’aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche ovvero nel settore del privato datore di lavoro, con sospensione del periodo di disponibilità. Il dirigente privo di incarico e collocato in disponibilità invece può formulare istanze di ricollocazione in qualità di funzionario, in **deroga all’art. 2103 c.c.** Si prevede, ancora, la possibilità per lo stesso di svolgere attività di supporto presso pubbliche amministrazioni ovvero enti senza scopo di lucro, 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. La procedura per il **conferimento degli incarichi** a dirigenti di ruolo deve avvenire mediante avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall’amministrazione in osservanza dei “criteri generali” definiti dalle Commissioni 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 organizzative nei precedenti incarichi e della relativa valutazione, nonché l’importanza delle esperienze di direzione eventualmente maturate all’estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all’incarico da conferire. Viene prevista, infine, una preselezione da parte delle Commissioni 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. La successiva scelta resta nelle mani del soggetto nominante prevedendo che nell’assegnazione degli incarichi si tenga conto dei criteri che privilegiano 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. Tali incarichi hanno una durata

quadriennale 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 ha ottenuto una valutazione positiva.

Infine, per quel che concerne la **responsabilità**, l'art. 11 lett. m) rimette alla decretazione delegata la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità "dell'attività gestionale". Si stabilisce, inoltre, l'espressa limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'art. 21, d.lgs. n. 165/2001.

In attuazione della legge delega 124/2015, il 25 agosto 2016 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo **Schema di decreto legislativo numero 328** recante la disciplina della dirigenza della Repubblica.

Riassumendo per sommi capi, lo schema di decreto legislativo definisce il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, interviene sul sistema di valutazione e attribuzione degli incarichi dirigenziali ed introduce nuove regole in merito alla revocabilità degli incarichi e alla licenziabilità dei dirigenti pubblici.

Quanto al sistema di reclutamento viene ribadito il doppio canale del corso-concorso e del concorso (già previsto nella delega) e viene trasformata la Scuola nazionale dell'amministrazione (**SNA in agenzia pubblica**), dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. La nuova SNA è sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le nuove regole tentano di attribuire alla SNA un ruolo centrale nella formazione della classe dirigenziale del settore pubblico, come avviene ad esempio nel sistema francese, che affida alla Ecole Nationale d'Administration il ruolo di selezione e distribuzione degli incarichi dirigenziali nei ruoli dello Stato. Nella riforma la SNA mantiene il controllo delle procedure di reclutamento dei nuovi dirigenti, attraverso il "corso-concorso", nonché quello della formazione continua della dirigenza pubblica. Al tempo stesso, la riforma tenta di contenere i costi della SNA, che oggi superano i venti milioni di euro annui, di cui poco meno di tre milioni destinati alle retribuzioni del personale docente. Al fine di contenere i costi, il decreto prevede, tra le altre cose, un limite massimo di personale in organico alla SNA e l'assoggettamento al controllo della Corte dei Conti.

Rispetto alla **valutazione** e al **conferimento degli incarichi**, si configura la costituzione di tre

Commissioni - una per la dirigenza statale, una per la dirigenza regionale e una per la dirigenza locale - presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'obiettivo delle Commissioni (di cui fanno parte sette componenti, cinque stabili e due nominati tra persone di notoria indipendenza, qualificazione ed esperienza professionale) è quello di decidere, in autonomia, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali generali; valutare ex post le scelte compiute dalle amministrazioni pubbliche nella distribuzione degli altri incarichi dirigenziali ed esprimere parere obbligatorio e non vincolante sulla decadenza di incarichi dirigenziali in caso di riorganizzazione dell'amministrazione.

Infine il terzo aspetto fondamentale su cui interviene lo schema di decreto delegato riguarda la **durata degli incarichi dirigenziali** e la mobilità professionale. Il decreto approvato dal Consiglio dei Ministri fissa la durata degli incarichi a quattro anni. È ammessa una proroga di altri due anni nel caso di valutazione positiva del lavoro svolto dal dirigente oppure per il solo periodo necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico. Al di là di queste due ipotesi, il decreto non esclude che il medesimo incarico venga attribuito nuovamente allo stesso titolare per altri quattro anni. In questo caso però dovrà essere svolta una nuova procedura selettiva e in ogni caso sarà necessario rispettare il principio di rotazione degli incarichi che sono individuati a rischio di corruzione. A conclusione del mandato, il dirigente privo di incarico ha l'obbligo di partecipare ad almeno cinque interPELLI l'anno. Nel corso del primo anno il dirigente percepisce il trattamento economico fondamentale (escluso, dunque, quello legato al raggiungimento degli obiettivi). Dal secondo anno invece il trattamento economico fondamentale è decurtato di un terzo. Dal terzo anno il dirigente può essere collocato d'ufficio tra i posti vacanti, su decisione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Diverso è il caso in cui il dirigente abbia subito la revoca dell'incarico per inadempienza degli obiettivi attribuiti. In questo caso, se entro un anno il dirigente non riesce a trovare un nuovo incarico, subentra la licenziabilità.

Il 14 ottobre 2016, Il Consiglio di Stato, Commissione Speciale, deposita il parere n. 2113 sullo schema di decreto legislativo appena esaminato mettendo in rilievo le condizioni indispensabili per il funzionamento effettivo della riforma, partendo dalla questione finanziaria. Il Consiglio di Stato infatti esprime perplessità sulla circostanza che una riforma così rilevante sia stata approvata con invarianza di spesa. Inoltre sottolinea l'esigenza che il

rapporto di lavoro dei dirigenti venga disciplinato nel pieno rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa attraverso:

- procedure e criteri di scelta del dirigente oggettivi, trasparenti e in grado di valorizzare le specifiche professionalità e competenze acquisite nell'ambito dei molteplici settori in cui le pubbliche amministrazioni operano;
- durata ragionevole dell'incarico che, evitando incertezze sul regime del rapporto di lavoro, consenta al dirigente di perseguire, con continuità, gli obiettivi posti dall'organo di indirizzo politico, consolidando l'autonomia tecnica propria del dirigente stesso ed evitando i pericoli di una autoreferenzialità che mal si concilia con la responsabilità dell'autorità politica di fissare obiettivi;
- modalità di cessazione degli incarichi soltanto a seguito della scadenza del termine di durata degli stessi ovvero per il rigoroso accertamento della responsabilità dirigenziale.

Nel parere si esprimono dubbi anche in ordine alla composizione della Commissione per la dirigenza, a cui lo schema di decreto assegna delicate funzioni di garanzia che presiedono all'intero procedimento di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. In particolare da un lato si rileva come alcuni componenti non siano del tutto indipendenti dagli organi politici, dall'altro si evidenzia che la Commissione stessa, per come è costituita, non è grado di assicurare un impegno a tempo pieno dei suoi membri nell'espletamento delle delicate funzioni ad essi assegnate.

Il Consiglio di Stato infine rileva come la riforma sia priva, per previsione della legge delega, di nuovi sistemi di valutazione della dirigenza la cui mancanza rischia di compromettere la funzionalità dell'intero impianto, nonché dei principi per la fissazione degli obiettivi da parte dell'autorità politica. Con riferimento a questi ultimi due aspetti appare evidente che senza la concomitante adozione di norme sugli obiettivi e sulla valutazione gli altri aspetti della riforma della dirigenza non possano coerentemente funzionare. A tale proposito, il Consiglio di Stato evidenzia che l'annunciata riforma generale del pubblico impiego dovrebbe essere meglio coordinata con questo provvedimento suggerendo altresì di valutare possibili correttivi alla norma primaria di delega.

Alla fine di questo tormentato percorso legislativo e istituzionale, come se non bastasse, arriva il colpo di scena "finale" della sentenza della Corte Costituzionale (numero 251/2016) che stabilisce la parziale illegittimità della riforma Madia poiché lede in alcuni punti chiave l'autonomia delle Regioni: dirigenza pubblica, organizzazione del lavoro, società partecipate e servizi locali. I decreti

di attuazione infatti, in gran parte già approvati dal governo, hanno bisogno di una “intesa” con i governatori in Conferenza Unificata, e non di un semplice “parere”.

Nello specifico, la Corte costituzionale ravvisa un concorso di competenze, inestricabilmente connesse, statali e regionali. Nessuna delle due è prevalente rispetto al ruolo unico dei dirigenti regionali e alla definizione sia dei requisiti di accesso, per le procedure di reclutamento, per le modalità di conferimento degli incarichi e per la durata e revoca degli stessi (aspetti dell’organizzazione amministrativa regionale di competenza regionale), sia di regole unitarie inerenti il trattamento economico ed il regime di responsabilità dei dirigenti (aspetti del rapporto di lavoro privatizzato e quindi riconducibili alla materia dell’ordinamento civile di competenza statale). Pertanto, la Corte ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è l’intesa, ma il semplice parere, non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali. Anche la sede individuata dalle norme impugnate non è idonea, dal momento che le norme impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali. Il luogo idoneo per l’intesa è, dunque, la Conferenza Stato-Regioni e non la Conferenza unificata.

Purtroppo, per approvare (in particolare) i decreti attuativi della riforma della dirigenza pubblica il governo Renzi ha atteso troppo a lungo, giungendo all’ultimo minuto all’approvazione finale, senza più tempo per rimediare a eventuali vizi. Perciò il decreto non viene promulgato e di fatto decade.

A questo punto, si auspica che il nuovo esecutivo, riprendendo in mano l’opera intrapresa precedentemente, (questa volta) attraverso la partecipazione effettiva di tutti i soggetti coinvolti, coniughi mobilità e diritto all’incarico, autonomia nell’esercizio della funzione dirigenziale e valutazione effettiva delle competenze dimostrate e dei risultati raggiunti.

Giancarlo Neri

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

Scarica il **PDF** 