

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 27/03/2017

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/39212-la-dirigenza-pubblica-il-quadro-normativo-e-le-ultime-iniziative-governative-in-materia>

Autore: Stefania Cantisani

La dirigenza pubblica: il quadro normativo e le ultime iniziative governative in materia

Stefania Cantisani*

LA DIRIGENZA PUBBLICA: IL QUADRO NORMATIVO, LA LEGGE DI RIFORMA N.124/2015 (LEGGE MADIA), L'INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE (Sent. 251/2016), ULTIME (FEBBRAIO 2017) INIZIATIVE GOVERNATIVE IN MATERIA.

Sommario: 1. Il quadro normativo - 2. La legge di riforma della pubblica amministrazione n.124/2015 (c.d. Legge Madia): la delega in materia di dirigenza pubblica - 3. L'adozione del decreto delegato e la sentenza della Corte Costituzionale n.251/2016 - 4. Le conseguenze della sentenza, i suggerimenti del Consiglio di Stato e le azioni di governo intraprese.

***Cultore della materia presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa-Dipartimento di Diritto Pubblico.**

1. IL QUADRO NORMATIVO

Per evidenziare a oggi i tratti distintivi della disciplina in materia, occorre preliminarmente ripercorrere l'evoluzione normativa che ha condotto alla c.d. privatizzazione del pubblico impiego poiché la figura del dirigente¹ è strettamente e indissolubilmente collegata a tale processo. Il primo passo in questo senso è costituito dal **D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 "RAZIONALIZZAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E REVISIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO"** emanato a seguito della delega di cui alla Legge 23 ottobre 1992, n.421 che, operando una prima parziale privatizzazione del rapporto di impiego, suddivise la dirigenza in due "fasce": da una parte, quella relativa ai dirigenti sottordinati, i soli coinvolti dalla contrattualizzazione del rapporto d'impiego; da un'altra parte, i dirigenti generali (ossia quelli dei livelli apicali), il cui rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. rimaneva ancora di tipo pubblicistico.²

In deroga al regime privatistico cui era assoggettata la generalità dei dipendenti della Pubblica Amministrazione rimaneva disciplinato dai rispettivi ordinamenti il rapporto di lavoro di alcune categorie di personale (Magistrati, Militari, Professori Universitari, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia).

Si trattava di un intervento riformatore che rispondeva alla logica del *New Public Management* modello al quale si sono ispirati tutti gli interventi di modernizzazione amministrativa sviluppatasi dall'inizio degli anni 90. Con questa espressione "si richiamano i tentativi d'introduzione nel settore pubblico da parte dei singoli Stati, attraverso i percorsi di riforme intrapresi, dei concetti, delle logiche, dei principi, dei meccanismi e degli strumenti che caratterizzano il management del settore privato: il ricorso alle privatizzazioni, al *contracting out*, l'introduzione di logiche competitive nella produzione e distribuzione dei servizi pubblici, l'aumento dell'autonomia gestionale e finanziaria e delle corrispondenti responsabilità a carico delle amministrazioni pubbliche, la separazione tra la dimensione politica e la dimensione manageriale, l'introduzione di nuovi strumenti manageriali e amministrativo-contabili, l'orientamento al cliente e un maggior ricorso all'uso delle nuove tecnologie informatiche".³

Ispirandosi ai concetti sopra citati, le finalità della disciplina di cui al **D. Lgs. 29/1993**(art. 1) sono così definite:

¹ E' noto che la nascita della categoria della dirigenza pubblica deve farsi risalire all'emanazione del D.P.R., 30 giugno 1972, n. 748 "Disciplina delle funzioni dirigenziali delle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo" la cui "ratio" ispiratrice era quella di creare una figura professionale che, nell'ottica di superare il precedente modello gerarchico-piramidale, acquisisse una propria autonomia sotto il profilo prettamente amministrativo sganciandosi dal Ministero di riferimento, al quale spettavano i compiti di mero indirizzo politico.

L'operazione però non sortì gli effetti sperati anche perché il Ministro, oltre a poteri di direttiva, manteneva poteri di avocazione, di sostituzione e di annullamento d'ufficio degli atti dirigenziali.

² La distinzione è stata ritenuta costituzionalmente legittima da parte della Consulta la quale, con sentenza Corte Cost., 25 luglio 1996, n. 313, ha valorizzato il ruolo di "cerniera" tra livello politico e livello amministrativo svolto dai dirigenti apicali "posto che i dirigenti generali trovano una collocazione del tutto peculiare, avuto riguardo alla loro contiguità funzionale con l'attività politica del Governo".

³ La citazione è tratta da "Analogie e differenze tra impresa e pubblica amministrazione nell'era della globalizzazione", tesi di gruppo svolta al XXVII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto c/o la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno <http://ssai.interno.it/download/allegati1/27gruppo3.pdf>, p.11. Il testo alla nota 16 a p.17 ricorda come "Il termine "New Public Management" è stato coniato da C. Hood nel 1991 per indicare un modello di gestione che, ispirandosi al principio di efficienza, promuove l'applicazione al contesto pubblico degli strumenti propri del settore privato. L'obiettivo principale è quello di ridurre, attraverso il decentramento e le privatizzazioni, le dimensioni delle amministrazioni pubbliche al fine di accrescerne la flessibilità e la specializzazione, ponendo in primo piano l'esigenza dell'orientamento ai risultati e della rivisitazione del rapporto con il cittadino inteso come "cliente".

- a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei paesi della comunità europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- c) integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

Con riferimento al nodo dei rapporti tra vertici politici e dirigenza, nodo che caratterizza da sempre il ruolo e la figura del dirigente nelle pubbliche amministrazioni, l'art. 3 del Decreto "*Indirizzo politico-amministrativo; funzioni e responsabilità dei dirigenti*" introduce per la prima volta il principio della distinzione tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa precisando che:

1. Gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

2. Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati."

In seguito la L. n. 59/1997 (c.d. "Legge Bassanini") e i conseguenti decreti attuativi (**D.Lgs. n. 80/1998 e D.Lgs. n.387/1998**) hanno dato vita alla c.d. "seconda privatizzazione" dettando un regime unitario della dirigenza pubblica che estendeva anche ai dirigenti generali l'applicabilità della disciplina civilistica. In particolare si è previsto:

- 1. l'introduzione di nuove forme di valutazione dell'operato dei dirigenti (in specie consistenti nella verifica dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti);
- 2. la definizione di un nuovo modello della responsabilità dirigenziale, concepita come una responsabilità tipica e specifica del ruolo dirigenziale, ulteriore ed aggiuntiva rispetto ad altre forme di responsabilità (civile, contabile, disciplinare, ecc.), del tutto sganciata dall'illegittimità degli atti e dei comportamenti posti in essere e invece strettamente connessa alla validità ed all'efficienza dell'attività gestionale svolta;
- 3. l'inserimento di strumenti idonei ad accentuare il carattere fiduciario degli incarichi dirigenziali, e in particolare: la previsione della temporaneità per tutti gli incarichi dirigenziali la cui durata non può essere inferiore ai due anni con un limite temporale massimo di sette anni ⁴; la possibilità di revoca, da parte del Governo che entra in carica, dei cosiddetti incarichi di vertice (segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali).

La materia è stata poi recepita integralmente con il **Decreto Legislativo n. 165/2001** "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" (**Testo unico sul Pubblico Impiego**), tuttora vigente, che si caratterizza per il riordino della disciplina dettata dalle prime due privatizzazioni e che agli artt. 15 e ss., contiene in maniera coordinata le regole riferite alla dirigenza pubblica.

Con la successiva **L. 15 luglio 2002, n. 145 (c.d. "Legge Frattini")** intitolata "*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*" parte la terza fase del processo di privatizzazione del pubblico impiego. La legge ha apportato modifiche di rilievo al citato D.lgs. 165/01 (Testo Unico Pubblico Impiego), incidendo in maniera significativa nella parte relativa alla disciplina del rapporto dirigenziale:

⁴ La durata degli incarichi dirigenziali è stata più volte modificata nel tempo. Il testo attuale dell'art.19 prevede che la durata dell'incarico deve essere correlata agli obiettivi prefissati e comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni. (vedi infra § 2 punto C)

si è parlato a questo proposito di “ripubblicizzazione” stante la sottrazione di ampi settori del rapporto di pubblico impiego dei dirigenti al modello contrattuale sino a quel momento perseguito dal legislatore.

Il quadro normativo di cui al D.Lgs. n. 165/2001, per come riformulato dalla L. 15 luglio 2002, n. 145, conferma in capo all’organo politico di vertice (Ministro) poteri di indirizzo e di controllo dell’attività dirigenziale, mentre ai dirigenti spettano, nell’ambito delle direttive impartite in sede politica, l’attività gestionale e l’adozione di atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti diretti ad impegnare l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, ed il potere di organizzazione degli uffici.

Alla distinzione dei diversi ambiti di competenza, si accompagna il superamento dello schema gerarchico dato che al Ministro non è più consentito di avocare, revocare, riformare e/o adottare atti di competenza dirigenziale.

Il nuovo atteggiarsi dei rapporti tra organi politici e dirigenza pur tuttavia non significa che il Ministro sia del tutto privo di poteri d’ingerenza nella sfera burocratica.

Sono previsti, infatti, meccanismi di controllo dell’attività dirigenziale quali:

- la possibilità, per il Ministro competente, di sostituire il dirigente con un commissario ad acta, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri del relativo provvedimento, per l’adozione di un atto, scaduti i termini previsti per la sua emanazione e all’esito di apposita diffida;
- la conferma del potere ministeriale di annullamento degli atti dirigenziali per motivi di legittimità, potere ritenuto compatibile con il modello di direzione;
- il mantenimento del potere di annullamento straordinario per motivi di legittimità (art. 2, comma 3, lett. p, L. n. 400/1988), funzionale al mantenimento dell’unità dell’ordinamento;
- il permanere in capo al Ministro, del potere di decidere i ricorsi gerarchici impropri.

La terza fase del percorso riformatore in materia di pubblica amministrazione può dirsi conclusa 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”(c.d. **Riforma Brunetta**) emanato in attuazione della delega di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009.

Gli obiettivi perseguiti dalla riforma, che riguarda i lavoratori pubblici «contrattualizzati» (art. 1, comma 1), sono individuati nell’art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 150/2009, e tendono ad assicurare una “migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l’incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, **la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell’autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza**, l’incremento dell’efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, nonché la trasparenza dell’operato delle amministrazioni anche a garanzia della legalità.

Tra le principali novità proposte dalla Riforma Brunetta si segnalano:

1. l’introduzione del concetto di “performance” e, al contempo, di un ciclo di gestione della performance medesima, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;
2. la previsione di uno stretto collegamento tra performance, valutazione, premialità e trasparenza;
3. una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento;
4. la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell’amministrazione e della contrattazione.

Il Titolo IV rubricato NUOVE NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE dedica alla Dirigenza pubblica l'intero Capo II della legge (artt. 37-42) e definisce (art.37) le disposizioni di modifica della disciplina della dirigenza pubblica contenute nel citato Capo II come volte a "conseguire la migliore organizzazione del lavoro e assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, e **di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di Governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza**, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo".

In particolare:

- si conferma in capo ai dirigenti la **piena, esclusiva e autonoma responsabilità** di adottare le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione delle risorse umane "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro"(art.34 D.Lgs. 150/2009 che modifica l'art.5 del D.Lgs. n.165/2001);
- (i dirigenti) propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4 (del D.Lgs. n.165/2001);
- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- sono competenti per quanto attiene all'individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti;
- si esprimono sulla mobilità individuale dei dipendenti che possono essere trasferiti previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire e previa fissazione da parte dell'amministrazione di criteri oggettivi di scelta;
- **effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici**, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti sulla base di indicatori di performance predisposti dall' **Organismo Indipendente di Valutazione** e dal sistema di valutazione dell'ente; ai dirigenti è fatto divieto di erogare incentivi e premi al personale in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione;
- sono responsabili nel caso di omessa vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione; la violazione di tale dovere comporta la decurtazione di parte della retribuzione di risultato.

La logica ispiratrice del D.Lgs. 150/2009 mira quindi a rafforzare il principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza alla quale è riconosciuta ampia autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali alla stessa stregua del dirigente del settore privato: il dirigente è responsabile della valutazione del personale assegnato e della conseguente attribuzione del trattamento economico accessorio in relazione ai criteri certificati dal sistema di misurazione e valutazione della performance. La normativa dunque da un lato ha ritenuto di valorizzare la figura del dirigente pubblico, che sarà premiato in funzione del raggiungimento degli obiettivi attraverso una valutazione di merito che tenga conto anche dei "comportamenti

organizzativi”, dall’altro ha inteso responsabilizzare e rendere sanzionabile, anche economicamente, questo stesso dirigente qualora questi si dimostri incapace di svolgere efficacemente il proprio lavoro.

In sostanza la figura del dirigente dopo l’intervento normativo di cui al D.Lgs. 150/2009 è quella del “coach” al quale spetta il compito di condurre, guidare e coordinare il proprio team al successo motivando efficacemente il personale che gli è stato assegnato senza perdere di vista i principi di garanzia ed efficienza che devono contraddistinguere l’azione.

Al dirigente pubblico si chiede di svolgere il difficile compito di coniugare l’obbligo di adempiere con lealtà, e cioè a prescindere dal colore politico del governo in carica, alle direttive d’indirizzo politico impartite dai vertici politici delle amministrazioni con la neutralità della decisione spettante al vertice burocratico in applicazione del principio di imparzialità ex art.97 Cost.

La funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo dei risultati in capo agli organi politici non può dunque prescindere dal necessario coinvolgimento dei dirigenti che svolgono un ruolo attivo per ciò che concretamente attiene all’organizzazione dell’amministrazione, che si realizza con la definizione delle dotazioni organiche, i piani assunzionali, l’assegnazione delle risorse professionali necessarie a ciascun ufficio.

Come si è visto in precedenza, le decisioni concernenti questi aspetti organizzativi devono essere condivise con i dirigenti tant’è vero che – come chiaramente specificato dall’art. 6, c. 4-bis del decreto 165/2001, nel testo modificato dal D.Lgs. 150/2009 - *il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale e i suoi aggiornamenti ... sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti, che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti*, e che la lett. a-bis aggiunta dal citato D.Lgs. n.150/2009 al comma 1 dell’art. 16 del D.Lgs. 165/2001, prevede che i dirigenti generali *propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell’ufficio cui sono preposti, anche ai fini dell’elaborazione del documento di programmazione* e gli altri dirigenti “concorrono” alla loro individuazione.

Il D.Lgs. 150/2009 sottolinea inoltre la necessità, per ogni amministrazione, di coinvolgere i dirigenti anche nella fase di traduzione delle strategie politiche in obiettivi gestionali.

L’art. 5, comma 1 del Decreto prevede infatti, che *gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti ... dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell’amministrazione, che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative*. In coerenza con questa impostazione, nell’ambito del c.d. “Ciclo della performance” i dirigenti svolgono un ruolo di supporto agli organi politici nel verificare l’andamento della performance rispetto agli obiettivi stabiliti per il periodo di riferimento (art.6) ed assurgono a veri protagonisti (art. 7, c. 2, lett. c) della funzione di misurazione e valutazione delle *performance* in relazione alla valutazione del personale assegnato agli uffici ai fini delle progressioni economiche e dell’erogazione di indennità e di premi incentivanti (art. 17, c. , lett. e- bis). A sua volta la valutazione della performance individuale del dirigente è collegata agli *indicatori di performance* stabiliti per l’ambito organizzativo di diretta responsabilità, al *raggiungimento di specifici obiettivi individuali*, alla *qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate e alla capacità di valutazione dei propri collaboratori*, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (art.9 del D.Lgs.150/2009).

Ne deriva un procedimento di “valutazione a cascata” secondo il quale, l’Organismo indipendente di valutazione dovrà proporre all’organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei soli dirigenti di vertice mentre spetta a questi ultimi la valutazione degli altri dirigenti nell’ambito di un circolo virtuoso nel quale si intrecciano il “risultato” e il “merito”. Inoltre, merita segnalare, tra gli interventi che hanno caratterizzato il nuovo assetto della dirigenza, e sui quali si dirà più diffusamente in seguito:

- il riordino della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali;
- la fissazione di nuove procedure per l'accesso alla dirigenza.

2. **LA LEGGE DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE n.124/2015 (c.d. Legge Madia): la delega in materia di dirigenza pubblica.**

Nell'ambito del processo di riforma della Pubblica Amministrazione intrapreso dal Governo Renzi con la **Legge 7 agosto 2015, n.124** recante "**DELEGHE AL GOVERNO IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**", (meglio conosciuta come **Legge Madia**), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13 agosto 2015 ed entrata in vigore il 28 agosto 2015, un posto di tutto rilievo occupa la materia della dirigenza pubblica trattata all'art.11 della Legge stessa.

A mente di tale articolo, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- 1) l'istituzione di un nuovo profilo della dirigenza pubblica, articolato in una serie eterogenea di ruoli tra loro distinti, ma accomunati da: a) requisiti omogenei di accesso e reclutamento che diano risalto al merito e alla professionalità; b) una *piena* mobilità del corpo dirigenziale da un ruolo ad un altro;
- 2) l'istituzione di una banca dati presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, ove saranno inseriti il "curriculum vitae" e gli esiti delle valutazioni dei dirigenti;
- 3) precise indicazioni di "rotta" riguardanti 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.

Vediamo in estrema sintesi in cosa si è sostanziato l'intervento normativo di cui alla Legge Madia e qual è oggi lo stato dell'arte dopo la nota Sentenza della Corte Costituzionale n.251 del 19 ottobre 2016.

A. L'inquadramento

La norma prevede la creazione di un sistema della dirigenza pubblica articolato in tre ruoli unificati e coordinati per ciascuna delle tre aree di contrattazione: ruolo unico dei dirigenti dello Stato presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, ruolo unico dei dirigenti regionali, da istituirsi, **previa intesa** in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano, ruolo unico dei dirigenti degli Enti Locali, da istituirsi **previa intesa** in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

La gestione di ciascun ruolo è affidata a specifiche Commissioni operanti con piena autonomia di valutazione e i cui componenti sono selezionati in modo da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, soggetti a scadenze differenziate e con incompatibilità rispetto a cariche politiche e sindacali.

Dal ruolo unico della dirigenza statale rimangono escluse le categorie di personale già in regime di diritto pubblico ex art.3 del D.Lgs. n.165/2001 (magistrati, avvocati dello Stato, personale militare, delle forze di Polizia, della carriera diplomatica e prefettizia, professori e ricercatori universitari) nonché la dirigenza scolastica. Si elimina anche la distinzione della dirigenza in due fasce che attualmente è prevista dall'art.23 del D.Lgs. n.165/2001.

La normativa in esame, per com'è stata concepita, accentua la dicotomia esistente tra rapporto organico - connotato da un rapporto lavoro a tempo indeterminato tra il dirigente e la P.A. - e

rapporto di servizio, basato su un rapporto con durata prestabilita, presso l'ente pubblico ove il dirigente esplicherà le proprie funzioni nel dichiarato intento di dar vita alla figura del cosiddetto "*dirigente della Repubblica*", iscritto in un ruolo unico e nazionale, ruolo dal quale le amministrazioni potranno attingere per la scelta del dirigente che, in base al criterio della professionalità, più si adatta alle caratteristiche ritenute necessarie per il perseguimento dei propri programmi.

S'intende in tal modo realizzare un vero e proprio "*mercato della dirigenza pubblica*" con ruoli pienamente "interscambiabili"; a tal fine è prevista l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una banca dati nella quale confluiranno il curriculum vitae, il profilo professionale e gli esiti delle valutazioni di ciascun dirigente appartenente ai ruoli.

B. L'accesso alla dirigenza

Il sistema di accesso ai ruoli dirigenziali non si discosta da quello contenuto negli artt. 28 e 28 bis del T.U. sul Pubblico Impiego che oggi concerne però esclusivamente **la dirigenza statale**: si prevede infatti l'accesso alle funzioni dirigenziali attraverso due canali e cioè il **corso-concorso** ed il **concorso**. Il primo canale di accesso è ritenuto il sistema preferenziale di accesso alle funzioni dirigenziali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali e prevede una selezione con 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 e l'immissione nei ruoli dei soli vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi tre anni (salvo riduzione per le esperienze pregresse) e successiva immissione nel ruolo unico da parte delle COMMISSIONI di cui al punto A).

Il sistema tradizionale di accesso tramite concorso prescrive anch'esso il possesso di titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale e avrà cadenza annuale per ciascuno dei tre ruoli per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica non coperti dal corso-concorso. 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 con successiva assunzione a tempo indeterminato previo 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 risoluzione del rapporto o eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario).

C. Il conferimento degli incarichi dirigenziali

Nella logica già evidenziata ai punti precedenti, la legge delega consente alle Amministrazioni di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli, passando attraverso una procedura comparativa con avviso pubblico sulla base di requisiti e criteri definiti dall'Amministrazione, in base a criteri generali definiti dalle Commissioni di cui sopra e previa definizione, per ciascun incarico, dei requisiti in termini di competenze ed esperienze professionali.

Nell'ambito della procedura comparativa hanno rilevanza *le attitudini e le competenze del singolo dirigente* e dovrà aversi riguardo *ai precedenti incarichi ed alla relativa valutazione, alle specifiche competenze organizzative possedute, nonché alle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero nel settore privato o nel settore pubblico, purché attinenti all'incarico da conferire*. Per gli incarichi riguardanti gli UFFICI DI VERTICE e quelli corrispondenti a UFFICI DI LIVELLO DIRIGENZIALE GENERALE, sono previsti la preselezione da parte delle Commissioni di un numero di predeterminato di candidati in possesso dei

requisiti richiesti e la successiva scelta da parte del soggetto nominante. Per gli altri incarichi dirigenziali si dispone invece la verifica successiva, da parte delle Commissioni, del rispetto dei requisiti e criteri stabiliti nell'avviso pubblico; l'assegnazione degli incarichi deve avvenire con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti.

Alla data attuale la disciplina per il conferimento di incarichi dirigenziali è contenuta **nell'art.19 del T.U. sul Pubblico Impiego n.165/2001** e prevede al comma 1 che *“Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene 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, purché attinenti al conferimento dell'incarico. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile”*.

Per attivare la procedura di conferimento l'Amministrazione interessata è tenuta a rendere conoscibile, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta ed a acquisire le disponibilità dei candidati dirigenti che saranno opportunamente valutate. Con l'atto d'incarico sono individuati *“l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni”*. Gli incarichi sono comunque rinnovabili.

All'atto d'incarico accede il contratto individuale di lavoro che definisce il trattamento economico secondo quanto stabilito dai contratti collettivi di lavoro tenendo conto che, ai sensi dell'art.24, richiamato dal comma 2 dell'art.19 del citato T.U. n.165/2001 *“il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente”*.

Gli incarichi di livello più elevato (Segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali come i Capi Dipartimento e quelli di livello equivalente) sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 (art.19, comma 3) mentre gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli (art.19, comma 4).

Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono conferiti, dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio (art.19, comma 5) La norma consente altresì di affidare incarichi dirigenziali entro determinati limiti (10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e 8% per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia), con contratto a tempo determinato e con esplicita motivazione, anche a soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione *“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 che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete*

esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato."

La lettera g) dell'art.11 della Legge Madia conferma i limiti percentuali previsti dal citato art.19, comma 6 del T.U. 165/2001 per il conferimento di incarichi dirigenziali non assegnati tramite gli ordinari canali del corso-concorso o del concorso e stabilisce la "conseguente eventuale revisione delle analoghe discipline e delle relative percentuali, definite in modo sostenibile per le amministrazioni non statali". Questo significa che gli enti locali che oggi hanno la facoltà di attribuire incarichi dirigenziali a tempo determinato sino al tetto del **30%** dei posti istituiti in dotazione organica alle condizioni di cui **all'art.110 del D.lgs 267/2000**: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", così come modificato dal d.l. n.90/2014, (previsione della copertura dei posti dirigenziali a tempo determinato a monte nello Statuto, quota da definirsi con il Regolamento degli uffici e dei servizi, selezione pubblica che accerti il possesso dei requisiti richiesti da parte dei candidati al posto da ricoprire) potrebbero vedersi riconoscere un incremento della citata percentuale con effetti quanto mai distorsivi sul già precario equilibrio sul quale si regge il rapporto tra politica e la dirigenza, specie negli Enti locali dove si registra una più accentuata "fidelizzazione" del dirigente in funzione della sua inevitabile contiguità con gli organi politici.

D. Durata, rinnovo, revoca e proroga degli incarichi dirigenziali

Come si è rilevato al precedente punto C), l'attuale normativa prevede una durata degli incarichi dirigenziali non inferiore a tre né superiore a cinque anni.

La legge Madia prevede invece una durata di quattro anni, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico. L'incarico può comunque essere rinnovato per ulteriori due anni senza procedura selettiva e per una sola volta a condizione che il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva. Si stabilisce inoltre la necessità di definire presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della procedura di revoca (il tema si collega alla questione della valutazione e della responsabilità dirigenziale di cui si dirà in seguito). E' infine prevista la possibilità di prorogare l'incarico per il periodo strettamente indispensabile al completamento dell'iter per il conferimento del nuovo incarico.

E. Il problema del dirigente privo di incarico e della decadenza dal ruolo

Si tratta di due dei profili di maggiore criticità della normativa in parola che ha destato tra i destinatari della disposizione e tra gli addetti ai lavori non poca preoccupazione, stante l'ambiguità del testo e gli interrogativi che dallo stesso scaturiscono.

La lettera i) dell'art.11 stabilisce che ai dirigenti privi di incarico venga erogato il solo trattamento economico fondamentale e la parte fissa della retribuzione e che gli stessi sono collocati in disponibilità.

In sostanza per i "dirigenti di ruolo", è prevista la mera possibilità di ottenere il conferimento dell'incarico. Anche oggi i contratti collettivi nazionali per l'area dirigenziale non stabiliscono il "diritto all'incarico" e dunque, alla scadenza dell'incarico, una volta esperita la procedura comparativa, può non seguire l'assegnazione desiderata. Tuttavia, l'amministrazione ha il **dovere** di collocare il dirigente in una posizione disponibile. L'applicazione della nuova normativa elimina, di fatto, il diritto all'incarico con la conseguenza che il dirigente potrà restare senza assegnazione ed essere assoggettato in automatico, alla procedura che potrà condurre al licenziamento. Secondo la disposizione in esame, infatti, il collocamento in disponibilità, che ora i contratti collettivi prevedono per un periodo massimo di due anni, consente unicamente al dirigente che sia stato assunto per concorso di avere 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 *istanza di ricollocazione in qualità di funzionario*, in deroga all'art. 2103 c.c.

E' prevista, inoltre, 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 d'incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive.

Altrettanta perplessità desta la previsione, contenuta nella citata lettera i) dell'art.11, secondo cui dovrà essere disciplinata l'ipotesi della "*decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa*": sembrerebbe, cioè, ma ciò non appare chiaro, che alla valutazione negativa consegua il mancato incarico e quindi il collocamento in disponibilità. La disposizione andrebbe inoltre coordinata con la successiva lettera l) dello stesso articolo che impone al legislatore delegato di dare rilevanza alla valutazione ai fini del conferimento dei *successivi* (al primo, si presume, N.D.R) incarichi dirigenziali e per la costruzione del percorso di carriera.

In conclusione, considerato il meccanismo di conferimento degli incarichi, messo in piedi dalla legge delega, si potrebbe pervenire al risultato per cui il dirigente di ruolo dovrà contendersi il posto disponibile con migliaia di altri dirigenti, essendo prevista *la piena mobilità tra i ruoli*, senza avere alcuna sicurezza sull'effettiva permanenza nel ruolo dal quale può essere espulso in qualsiasi momento, con il rischio, oltretutto, di subire il licenziamento, se non ottiene un incarico.

Come si vede, si tratta di un meccanismo perverso che conduce inevitabilmente alla "precarizzazione" del dirigente con conseguenze "mortalì" alla sua autonomia e indipendenza che potrebbero essere sacrificate in funzione dell'accaparramento a tutti i costi dell'agognato incarico e ciò in difformità dai conclamati obiettivi di ottenere una "dirigenza forte" che la Ministra Madia ha più volte espresso nel corso dell'iter legislativo e con buona pace dei principi del buon andamento e dell'imparzialità cui l'azione dell'amministrazione deve ispirarsi ex art.97 Cost.

F. La responsabilità dirigenziale

La lettera m) dell'art.11 contiene tre prescrizioni importanti per legislatore delegato che dovrà provvedere a:

- I. Riordinare le disposizioni legislative che concernono le ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti;
- II. Ridefinire il 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'art.21 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;
- III. Limitare la responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi.

La previsione di cui al punto I appare particolarmente interessante poiché varrebbe la pena procedere a un'effettiva opera di coordinamento e di riordino delle attuali disposizioni normative che sanciscono ipotesi di responsabilità dirigenziale. ⁵

⁵ Oltre alle ipotesi di responsabilità dirigenziale previste dal Decreto Brunetta n.150/2009 (v. ad es. il comma 1 bis dell'art.21 D.Lgs. 165/2001 inserito dall'art. 41, comma 1, lett. b), D.Lgs. 150/2009 che sanziona il dirigente per la violazione del dovere

La previsione di cui al punto II deve essere posta in correlazione da un lato con la successiva lettera q) e dall'altro con la lettera t) dell'art.17 concernente la delega legislativa per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

La lettera q) introduce 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. E' evidente che l'esclusiva imputabilità ai dirigenti per fatti gestionali che dovessero comportare responsabilità erariale amplia "l'esimente politica" di cui all'art.1, comma 1ter della L.20/1994⁶ che consente di esentare da responsabilità gli organi politici pur quando questi siano sostanzialmente gli artefici delle decisioni da attuare.

Nello stesso senso va letta la norma di cui alla lett. t) dell'art.17 che impone al legislatore delegato di provvedere al *"rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale"*.

In merito alla ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, la lettera m) richiama le ipotesi di responsabilità dirigenziale di cui all'**art. 21** del T.U. sul Pubblico Impiego n. 165/2001.

Il citato articolo, come modificato dall'art.41 , comma 1, lett. a), D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, rubricato, appunto, "Responsabilità dirigenziale" stabilisce al comma 1, prima parte, due distinte ipotesi di responsabilità che derivano dal:

"mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di 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

ovvero

(dal)"l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente".

La seconda parte del citato comma 1 stabilisce poi che tali ipotesi *"comportano, previa*

di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione) ed alle disposizioni contenute nello stesso decreto che sanciscono analoga responsabilità per i comportamenti omissivi del dirigente posti in essere nell'ambito del ciclo della performance, la normativa anticorruzione e quella sulla trasparenza hanno aggiunto specifiche tipologie di responsabilità che si aggiungono alle fattispecie di responsabilità dirigenziale già previste dalla normativa in vigore. Si pensi al disposto del comma 12 della L.n.190/2012 in materia di anticorruzione che stabilisce *la responsabilità dirigenziale, disciplinare e per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione* del responsabile della prevenzione e della trasparenza (di norma individuato tra i dirigenti di ruolo in servizio per le amministrazioni statali e nel segretario o nel dirigente apicale per gli Enti locali) in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

Il D.Lgs. n.33 *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* nel testo risultante dalle modifiche apportate con D.Lgs. n.97/2016, emanato in attuazione della delega di cui all'art.7 della Legge 124/2015, stabilisce poi (art.46) che *"L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico,OMISSIS..... costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili"*.

Nell'ambito del procedimento amministrativo, infine, *"la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente"*(comma 9 dell'art.2 della L.241/1990 come sostituito dall'art.1 della L.n.35/2012).

⁶ Si riporta il testo dell'art.1 comma 1ter della L.14 gennaio 1994, n.20 *"Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"*:

1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto."

Dunque le conseguenze collegate all'accertamento della sussistenza di casi di responsabilità dirigenziale sono graduate in funzione della gravità dei comportamenti stessi e vanno dal **mancato rinnovo** dell'incarico dirigenziale alla **revoca dell'incarico** con collocamento del dirigente a disposizione sino **al recesso dal rapporto di lavoro**.

G. Le norme sulla dirigenza degli Enti Locali: il ruolo unico dei dirigenti degli Enti locali e l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali

La Legge Madia contiene anche rilevanti novità in merito alla disciplina della dirigenza degli Enti locali.

Allo stato attuale, infatti, i dirigenti degli Enti locali e i segretari comunali seguono percorsi di carriera distinti e non comunicanti tra di loro. Lo status 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. Con la stipulazione del contratto individuale di lavoro il vincitore del concorso è incardinato nell'ente e ricoprirà 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, ai sensi 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 restando impregiudicato il rapporto di lavoro con l'ente.

La carriera del segretario comunale invece prende avvio con l'iscrizione, successiva alla partecipazione al corso-concorso, nell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali gestito dal Ministero dell'Interno. A tale Albo accedono gli enti per la c.d. procedura di interpello all'esito della quale il segretario viene nominato dal sindaco dell'ente che lo prescelto per una durata pari a quella del mandato dello stesso sindaco. Alla scadenza del mandato il segretario che non sia stato riconfermato dal nuovo sindaco, è collocato in posizione di disponibilità in attesa di una nomina in un altro comune.

Per i segretari, diversamente che per i dirigenti, si opera una scissione tra rapporto di lavoro, rapporto organico, che intercorre con il ministero, e rapporto di servizio che intercorre con il comune presso il quale presta servizio.

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, con alcune riserve, anche gli iscritti nella fascia C nella quale sono inquadrati i segretari da assegnare ai comuni di piccola dimensione (sino a 3.000 abitanti).

La figura dei segretari comunali e provinciali viene in conseguenza abolita e le funzioni di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa sono attribuiti ai dirigenti dell'ente.

S'istituisce ex novo la figura del "dirigente apicale" che i comuni hanno l'obbligo di nominare con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa mentre ai dirigenti apicali "*aventi i prescritti*

requisiti” viene mantenuta la funzione rogante che, unitamente alla attività di assistenza giuridica agli organi di governo e di garanzia della legittimità dell’attività amministrativa, è una delle funzioni qualificanti oggi di competenza del segretario comunale (art.97 del Testo Unico Enti locali n.267/2000).

Stante la peculiarità della funzione esplicita da detti dirigenti di raccordo tra l’attività politica e quella amministrativa, si prevede che gli incarichi di dirigente apicale cessino, se non rinnovati, entro novanta giorni dalla data d’insediamento degli organi esecutivi e ciò analogamente a quanto oggi avviene per gli incarichi di segretario generale di ministeri e per gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e per quelli di livello equivalente che decadono automaticamente decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al governo (art.19, comma 8 del T.U. 165/2001 che richiama il comma 3 dello stesso articolo).⁷

In alternativa all’obbligo di nominare un dirigente apicale i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti possono nominare un direttore generale ex art. 108 D.lgs. T.U. degli Enti Locali n. 267/2000 nel rispetto dei requisiti che detterà il legislatore delegato, con la precisazione che, in tale ultimo caso, la funzione di controllo della legalità dell’azione amministrativa e della funzione rogante sono poste in capo ad un dirigente di ruolo dell’ente.

I comuni di minori dimensioni demografiche dovranno gestire la funzione apicale in forma associata mentre i comuni che non abbiano nominato un direttore generale o ne siano privi sono obbligati, per un periodo transitorio non superiore a tre anni dall’entrata in vigore del decreto delegato di attuazione della legge, a conferire l’incarico di direzione apicale ai segretari comunali/provinciali confluiti nel ruolo unico della dirigenza locale.

3. L'ADOZIONE DEL DECRETO DELEGATO E LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.251/2016.

⁷ La Corte Costituzionale si è più volte espressa sulla legittimità delle disposizioni statali o regionali che hanno tentato ripetutamente di introdurre nell’ordinamento meccanismi di cessazione automatica degli incarichi dirigenziali svincolati dagli esiti della valutazione dei risultati ed attivati, in una sorta di spoil system all’italiana, unicamente in funzione di cambiamenti nella compagine governativa o mutamenti degli organi di indirizzo politico regionali o nazionali.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali può valere esclusivamente per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione con l’organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o per le figure dirigenziali apicali (segretari generali di Ministeri e dirigenti contemplate dall’art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 34 del 2010).

La ratio della normativa e la conseguente conferma della legittimità della stessa stanno “*nella necessità per l’organo di vertice di assicurare, intuitu personae, una migliore fluidità e correttezza di rapporti con diretti collaboratori quali sono i dirigenti apicali e ovviamente il personale di staff, funzionali allo stesso miglior andamento dell’attività amministrativa*” (così, da ultimo, Corte Cost. Sentenza n.15/2017)

Per il rimanente personale dirigenziale, titolare di incarichi che comportano l’esercizio di funzioni amministrative attuative degli indirizzi politici, la cessazione in automatico dell’incarico è stata ritenuta costantemente incompatibile con l’art.97 Cost. (Cfr. tra le tante le sentenze n. 228 e n. 124 del 2011, n. 224 del 2010, n. 104 e n. 103 del 2007): “*la previsione di una anticipata cessazione ex lege del rapporto in corso - in assenza di una accertata responsabilità dirigenziale - impedisce che l’attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione della pubblica amministrazione, che misura l’osservanza del canone dell’efficacia e dell’efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, «nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita»*” (Sentenza n. 81/2010).

Nella citata sentenza n.15/2017 la Corte, nel dichiarare l’illegittimità dell’art.2, comma 20 del D.L. 95/2012 convertito nella L. 135/2012 (spending review di Monti) che, in relazione al processo di riorganizzazione e di contenimento della spesa, stabiliva la cessazione automatica alla data del 1 novembre 2012, degli incarichi dirigenziali a termine conferiti dalla Presidenza del Consiglio, ha, infine, ribadito che anche per gli incarichi attribuiti a soggetti esterni all’Amministrazione ai sensi dell’art.19, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 valgono i principi ripetutamente affermati nelle diverse pronunce richiamate in motivazione così riassuntivamente enunciati:

1. la cessazione automatica, ex lege generalizzata, di incarichi dirigenziali, viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell’azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento;
2. l’esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all’esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale.

L'art.11, comma 2 della Legge delega prevede che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro della Salute per la delega in materia di dirigenza sanitaria di cui alla lett. p) del comma 1 dello stesso articolo, acquisiti i seguenti pareri:

- parere della Conferenza unificata di cui all'art.8 del D.Lgs. n. 281/1997, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali;
- parere del Consiglio di Stato;
- parere delle Commissioni parlamentari di Camera e Senato competenti per materia e per i profili finanziari;

Ciò premesso, il Governo ha subito messo mano allo schema di decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica approvandone il testo *"in via preliminare"* nel Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016 (atto n.328).

Non è possibile in questa sede ripercorrere tutte le fasi del complesso iter procedimentale dello schema di decreto, ma è opportuno porre l'accento sul fatto che l'espressione del parere favorevole da parte degli organismi competenti (Consiglio di Stato, Conferenza unificata, Commissioni di Camera e Senato) è stata accompagnata da un numero così rilevante di condizioni, osservazioni e suggerimenti tali da far dubitare della reale natura favorevole del parere espresso.

Si segnala, in particolare, che **la Commissione Speciale del Consiglio di Stato (parere n.2113 del 14 ottobre 2016)**⁸ al fine di garantire che la disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici rispettasse pienamente i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, richiamava il Governo all'elaborazione di precise regole che dovevano assicurare, secondo la sintesi fornite dallo stesso Consiglio:

- oggettività e trasparenza nelle procedure e nei criteri di scelta del dirigente, così da valorizzare le specifiche professionalità e competenze acquisite nell'ambito dei molteplici settori in cui le pubbliche amministrazioni operano;

- una 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.

Il supremo organo di giustizia amministrativa rilevava, inoltre, la mancata previsione, per esserne priva la stessa legge delega, di **nuovi sistemi di valutazione della dirigenza** e di **principi per la fissazione degli obiettivi da parte degli organi politici**, due punti, questi che rischiano di compromettere l'impianto della riforma: da qui il suggerimento di intervenire su tali punti coordinando le norme del decreto con quelle da emanarsi in sede di riordino della materia del pubblico impiego ex art.17 della legge 124/2015 oltre che di apportare alla legge delega le opportune modificazioni.

Il parere così termina:

"La riforma della dirigenza è una riforma di nevralgica rilevanza per il funzionamento dell'intero sistema di diritto amministrativo.

La Costituzione impone che l'attività della pubblica amministrazione si conformi ai principi di imparzialità e buon andamento per consentire che cittadini, utenti e operatori economici possano ricevere prestazioni e servizi di elevato standard quantitativo e qualitativo.

⁸ <https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mjc0/~edisp/nx76xekkp32tefzfmq2ehbc62e.html>

Perché l'attività amministrativa possa rispondere a questi parametri è necessario che l'organizzazione degli uffici dirigenziali, che consentono lo svolgimento di quelle funzioni, siano strutturati in modo tale da assicurare il perseguimento di dette finalità.

La riforma della dirigenza.....OMISSIS....inserisce nel sistema elementi di forte innovatività attraverso il potenziamento della mobilità nel conferimento degli incarichi e l'ampliamento del "mercato" in cui potranno muovere i futuri dirigenti.

*E' però necessario che a questa spinta innovativa corrisponda un complesso di regole puntuali e trasparenti in grado di circondare il rapporto dirigenziale di adeguate garanzie nelle fasi, di maggiore delicatezza nella costruzione della relazione tra politica e amministrazione, costituite dal **momento iniziale di conferimento degli incarichi e da quello finale di cessazione del rapporto.***

Le regole che il Governo ha previsto dovranno essere corrette mediante il loro adeguamento a quanto indicato nel presente parere per consentire che si costruisca una classe dirigente in grado di far fronte, con competenza e imparzialità, alle sfide future cui il nostro Paese è chiamato".

Acquisiti dunque i pareri necessari per il completamento della procedura di approvazione del decreto delegato, il Governo ha posto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2016 il nuovo testo del provvedimento in parola per approvarlo in via definitiva.

Ed è a questo punto della vicenda che la **Sentenza della Corte Costituzionale n.251 del 9 novembre 2016**, depositata il 25 novembre 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un buon numero di articoli della Legge Madia e, per ciò che qui interessa, in particolare, dell'art.11 comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2 della citata legge (cioè praticamente pressoché l'intero articolo dedicato alla dirigenza pubblica) ha spargliato le carte in tavola costringendo il Governo a lasciare decadere il decreto proprio in prossimità della scadenza dei termini di delega(27 novembre).

Per esaminare nello specifico le censure mosse dalla Corte alla legge di riforma delle Pubbliche Amministrazioni, occorre prendere le mosse dal ricorso, notificato in data 12 ottobre 2015, promosso in via principale dalla Regione Veneto che contestava la legittimità di alcune disposizioni contenute negli articoli 1, 11, 16, 17, 18 e 19.

Nello specifico le norme impugnate, il cui ambito spazia dalla cittadinanza digitale (art.1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19), si ritenevano invasive della competenza regionale residuale (organizzazione amministrativa regionale, turismo, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale) o concorrente (tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica), in quest'ultimo caso poiché la disciplina di dettaglio contenuta in dette norme, avrebbe eliminato ogni spazio di intervento della Regione.

La Regione ravvisava, poi, un altro profilo d'illegittimità consistente nel fatto che le disposizioni censurate, interferendo con le competenze regionali senza che vi sia possibilità di risolvere il conflitto ricorrendo al criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrivevano l'adozione dei decreti delegati previo **parere** in Conferenza unificata e cioè una forma di raccordo con le Regioni ritenuta insufficiente e lesiva del principio di leale collaborazione.⁹

Ebbene la Corte, per decidere il ricorso, ha svolto un ragionamento preliminare fondato sulla

⁹ A riguardo si ricorda come la Conferenza Unificata del 3 novembre 2016, nell'esprimere un parere favorevole condizionato all'accoglimento di osservazioni ed emendamenti, sullo schema di decreto sulla dirigenza, rilevava, richiamandosi al parere del Consiglio di Stato, come fosse necessario prevedere su alcuni punti dello schema stesso la c.d. "**intesa forte**" ai sensi dell'art.8, comma 6 della Legge 5 giugno 2003, n.131. Per il testo integrale del parere della Conferenza unificata v. <http://www.regioni.it/news/2016/11/07/conferenza-unificata-del-03-11-2016-parere-sullo-schema-di-decreto-legislativo-recante-disciplina-della-dirigenza-della-repubblica-484420/>

analisi delle norme incriminate che hanno come scopo quello di incidere sulla “riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” per valutare se, nella complessa struttura che le caratterizza, vi possa essere una materia che si imponga sulle altre al fine di individuare la titolarità della competenza (statale o regionale).

Il ragionamento dei giudici costituzionali si basa sulla circostanza per cui, come avvenuto in passato per altri interventi legislativi caratterizzati da notevole complessità, nel caso in cui non sia possibile stabilire la prevalenza di una materia sulle altre perché vi è una concorrenza di competenze statali e regionali relative a materie strettamente intrecciate tra di loro ai fini della competenza, occorre che il legislatore statale rispetti **il principio di leale collaborazione** ed appresti allo scopo “*adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni*” (e degli enti locali) a difesa delle loro competenze.

Nel richiamarsi a proprie precedenti decisioni, la Corte ha quindi individuato nell’**intesa** la soluzione che “meglio incarna la (leale) collaborazione” e nel sistema delle Conferenze «*il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale*» (sentenza n. 401 del 2007) e «*[u]na delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione*» (sentenza n. 31 del 2006).

In linea con tale indicazione, a giudizio della Corte, l’intesa in sede di Conferenza unificata costituisce “*lo strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie ,OMISSIS.....«qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo*» (sentenza n. 1 del 2016)”.

Il nucleo centrale della sentenza sta dunque nell’affermazione secondo la quale - diversamente dalla precedente linea giurisprudenziale adottata - il ricorso all’intesa s’impone “*quale cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell’art. 76 Cost.*”

Tali decreti, oltre a essere soggetti ai limiti previsti dalla Costituzione e dalla legge delega, “*finiscono, infatti, con l’essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze*”.

Fatta questa premessa, la Corte ha esaminato nel dettaglio le disposizioni concernenti la Dirigenza pubblica di cui all’art. 11 comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2 ravvisando in esse un “*concorso di competenze inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell’ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica.*”

In particolare, per quanto attiene al ruolo unico dei dirigenti regionali, la definizione dei requisiti di accesso, delle procedure di reclutamento, delle modalità di conferimento degli incarichi, nonché della durata e della revoca degli stessi sono aspetti inerenti **all’organizzazione amministrativa regionale**, di competenza regionale ed attengono ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica sui quali il legislatore statale può intervenire per fissare “principi generali” a garanzia del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione; le regole che disciplinano il trattamento economico o il regime di responsabilità intervengono, invece, in ambiti riconducibili alla materia dell’ “**ordinamento civile**” di competenza statale.

La Corte non può pertanto fare a meno di segnalare come appaia “*irragionevole*” prevedere **l’intesa** in sede di Conferenza Stato-Regioni nel solo caso dell’istituzione del ruolo unico regionale (**art.11, comma 2 lett.b**) e non estenderla “*all’individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell’organizzazione amministrativa regionale*”.

La norma impugnata, quindi, è costituzionalmente illegittima nella parte in cui “**nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della**

prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento."

Analogo ragionamento ha condotto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme contenenti le deleghe al Governo per il riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art.17), nonché di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni(art.18) e di servizi pubblici locali di interesse economico generale(art.19), tutte censurate nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, ma quella del semplice parere, non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali/locali.

4. LE CONSEGUENZE DELLA SENTENZA E I SUGGERIMENTI DEL CONSIGLIO DI STATO.

La decisione della Corte ha imposto un repentino stop al "treno" delle riforme che ha avuto conseguenze diverse sull'iter dei diversi decreti attuativi: alcuni di questi (dirigenza pubblica e servizi pubblici locali) giunti alla soglia dell'approvazione definitiva in Consiglio dei Ministri, sono decaduti per scadenza dei termini di delega; per altri, già in vigore al momento della sentenza(D.Lgs. n. 116/2016 in materia di licenziamento disciplinare; D.Lgs.n. 171/2016, in materia di dirigenza sanitaria; D.Lgs. n. 175/2016, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), si è posto il problema di capire la sorte di detti decreti giacché essi sono stati adottati in conformità a disposizioni dichiarate incostituzionali dalla suddetta sentenza n. 251 del 2016, ma **prima** del deposito della sentenza medesima.

E' pur vero, infatti, che la Corte ha tenuto a precisare (punto 9 del *Considerato in diritto*) che le illegittimità costituzionali rilevate nella pronuncia "*sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative*" e che "*Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione*" ma il Governo, stante la situazione di incertezza normativa creatasi all'indomani della pronuncia, ha ritenuto di dover richiedere al Consiglio di Stato un parere in merito all'attuazione dei decreti legislativi già vigenti.

La stessa Regione Veneto, del resto, nel ricorso che ha dato origine alla sentenza in questione, aveva "minacciato" l'impugnativa dei decreti già in essere, con particolare riferimento al decreto in materia di dirigenza sanitaria (D.Lgs. n. 171/2016).

Ebbene, **il parere n.83 del 17 gennaio 2017**¹⁰ formulato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato rileva preliminarmente come "*Il "portare a termine" le previsioni della legge n. 124 a seguito della sentenza della Corte assume un'importanza determinante per non far perdere slancio riformatore all'intero disegno: i decreti legislativi interessati dalla sentenza costituiscono, infatti, non soltanto misure di grande rilievo di per sé, ma anche elementi di una riforma complessiva, che risulterebbe meno incisiva se limitata ad alcuni settori*" e che per sanare la carenze procedurali evidenziate dalla Corte, occorre avere riguardo alle indicazioni che emergono dalla sentenza relativamente alla corretta procedura di leale collaborazione che

¹⁰ Consultabile in:

https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mzc4/~edisp/nsiga_4258060.pdf

deve sorreggere l'intervento del legislatore sia in fase "correttiva" che nella fase di attuazione della delega laddove questa sia decaduta.

Fatta questa premessa, al fine di suggerire al Governo i modi per dare esecuzione alla sentenza della Corte senza rinunciare al disegno riformatore avviato, il parere affronta alcune questioni di fondo.

- In primo luogo, condividendo sul punto l'impostazione del quesito, si afferma che non è necessario intervenire sulla legge delega: la sentenza della Corte è una "*sentenza manipolativa, del tipo sostitutivo di procedura*" che, secondo il Consiglio di Stato, "*fornisce già una lettura adeguatrice della legge*". La legge, cioè, non avrebbe necessità di essere corretta perché essa è stata riscritta dalla stessa Corte "*in conformità al dettato costituzionale*" con la previsione dell'*intesa* al posto del *parere*.

- In secondo luogo, alla luce di quanto precisato nel punto 9 del *Considerato* della sentenza, la Commissione esamina gli aspetti relativi **all'incidenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale** sui decreti legislativi già adottati, quali debbano e possano essere gli **interventi** che il Governo può mettere in campo e quali gli **strumenti** da utilizzare per attuare gli interventi correttivi richiesti dal caso, giungendo alla conclusione secondo cui:

- a. "i decreti restano validi ed efficaci fino a un'eventuale pronuncia della Corte che li riguardi direttamente, e salvi i possibili interventi correttivi che nelle more dovessero essere effettuati";

- b. Il procedimento suggerito dalla Corte per assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione "sembra essere quello che il Governo adotti decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi e che si risolvano nell'applicazione della disciplina della delega - come modificata dalla Corte costituzionale - al processo di riforma in corso". Per evitare il rischio di una dichiarazione d'illegittimità dei decreti legislativi perché adottati in assenza della previa intesa, anzi, la Commissione considera gli interventi correttivi sui decreti legislativi come "*rilevanti e da adottare tempestivamente*".

- c. Gli strumenti ai quali ricorrere per attuare i citati interventi correttivi sono due:
 - raggiungere l'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 in sede di Conferenza Stato-Regioni, ovvero di Conferenza unificata ex art. 9, comma 1, del decreto stesso;
 - fare confluire l'intesa nei decreti legislativi integrativi e correttivi che, per ciascuna disposizione di delega, la stessa legge n. 124 del 2015 autorizza a emanare nel termine di dodici mesi dall'adozione dei singoli decreti legislativi da essa previsti.

Il parere contiene, poi, ulteriori indicazioni al Governo in merito all'*oggetto* dell'intesa: stante infatti l'impossibilità di stabilire con certezza le disposizioni che potrebbero essere oggetto di un futuro giudizio di costituzionalità e considerato che la Corte non si è espressa individuando specifiche disposizioni non conformi al riparto delle competenze Stato-Regione ma per ambiti di materie, la Commissione ritiene "*preferibile l'ipotesi che l'intesa abbia ad oggetto il decreto legislativo nel suo complesso, come eventualmente modificato o integrato all'esito del procedimento di concertazione*".

Inoltre, poiché il vizio rilevato dalla Corte è di natura squisitamente procedimentale, si ritiene non solo ammissibile ma anche opportuno che l'intesa possa disciplinare ex tunc anche gli effetti relativi "*al periodo intercorso tra l'entrata in vigore del decreto legislativo originario e quella delle misure di correzione*".

Quanto alle modalità per il raggiungimento dell'intesa, il parere richiama la procedura prevista dall'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997, ivi compreso il meccanismo di chiusura di cui

al comma 3, secondo cui «*quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata*»; nel caso in esame la procedura deve però essere *“integrata con reiterati tentativi di superamento delle eventuali divergenze prima di addivenire alla eventuale deliberazione motivata del Consiglio dei ministri”*, così come indicato dalla Corte nella sentenza 251/2016 (punto 3 par.8 del *Considerato*).

Infine, dopo aver indicato la *struttura* che i decreti correttivi dovrebbero assumere al fine di evitare che i provvedimenti da adottare si risolvano in un esercizio tardivo della delega, è affrontata l'ultima questione riguardante i settori per i quali la delega è scaduta (***dirigenza e servizi pubblici***).

A tale proposito, nel riaffermare l'importanza di completare il disegno riformatore già avviato su temi di così notevole rilevanza per il Paese, il Consiglio di Stato ritiene che la soluzione di adottare una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla sentenza della Corte Costituzionale non sia l'unica soluzione percorribile.

Secondo la Commissione, infatti, sono praticabili anche altre *“modalità di intervento a livello primario”* come, ad esempio, *“un disegno di legge governativo avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire”* tanto più che, si sottolinea, il decreto *“nella versione finale degli schemi poi decaduti, recepiva anche i pareri delle Commissioni parlamentari”*.

Su tali *“modalità di intervento”* alternative alla legge delega, però, la Corte Costituzionale non si è pronunciata considerato che la sentenza, modificando il proprio precedente orientamento giurisprudenziale secondo cui ***«il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo»***, ha dettato vincoli procedurali (l'intesa) vevoli per il solo legislatore delegato ma, allo stato attuale, conclude il Consiglio di Stato ***“apparirebbe problematico individuare per il Parlamento vincoli procedurali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale”***.

Alla luce delle indicazioni scaturite dal parere sopra citato, dunque, in data **17 febbraio 2017** il Governo ha approvato in via preliminare i primi due decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti n.116/2016 in tema di licenziamento disciplinare e n. 175/2016 recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (v. comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.13 nel quale si precisa comunque che sui decreti così adottati dovranno essere acquisiti l'intesa della Conferenza Unificata e i pareri delle competenti Commissioni parlamentari).

In seguito il comunicato stampa del **23 febbraio** scorso ha diffuso la notizia dell'approvazione, in via preliminare, di altri cinque decreti attuativi della riforma Madia tra i quali spiccano per importanza e per gli inevitabili riflessi sul tema qui trattato, i due decreti che riguardano, rispettivamente, l'uno le modifiche ed integrazioni al Testo Unico del Pubblico Impiego n.165/2001(decreto, questo, che dovrebbe anche dare attuazione all'Accordo stipulato in data 30 novembre 2016 tra il Governo e le OO.SS. sul rinnovo dei contratti dei pubblici dipendenti¹¹) e l'altro che reca modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 in materia di valutazione della performance dei dipendenti pubblici.¹²

Per terminare il sintetico quadro riepilogativo degli interventi attuati a seguito della sentenza 251/2016, mentre è data per imminente l'adozione del decreto delegato correttivo del decreto legislativo n. 171/2016 sulla dirigenza sanitaria, non si sa ancora a tutt'oggi se il Governo intenda mettere nuovamente mano al cantiere della riforma della dirigenza pubblica.

E' molto probabile però che, alla luce del delicato momento politico che contraddistingue l'attuale esecutivo, non sussistano più né le condizioni per approvare una nuova legge delega

¹¹ https://www.cisl.it/attachments/article/4216/accordo_pubblico_impiego.pdf

¹² Il testo dei due comunicati stampa è disponibile in: <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Cdm13.pdf>
http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Cdm_14.pdf

né per presentare un disegno di legge sulla falsariga del testo finale del decreto poi decaduto e con ciò si può, almeno per il momento, mettere la parola FINE ai tentativi di modificare l'attuale disciplina in materia.