

La riforma della Dirigenza Pubblica

([Legge 15 luglio 2002, n. 145](#))

Articolo su www.altalex.com di [Francesco D'Amora](#) 18.12.2006

La materia della dirigenza pubblica¹ è stata oggetto di numerosi interventi legislativi nel corso degli ultimi anni e ciò conferma l'importanza fondamentale di tale settore in relazione alla concreta attuazione dei fini costituzionali del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione².

Ripercorrendo rapidamente le caratteristiche del modello di amministrazione italiano, il modello originario, che data alla legge Cavour n. 1483 del 1853, combinava principi costituzionali inglesi, con criteri organizzativi di derivazione francese. Da un lato, infatti, – sul modello inglese – si affermava la piena responsabilità dei Ministri, davanti al Parlamento, non solo per la direzione dell'attività amministrativa, ma anche per la relativa esecuzione, senza attribuire nessuna rilevanza esterna agli uffici dei ministeri e agli atti dei rispettivi dirigenti. Dall'altro lato, però, si adottò un modello di stampo napoleonico di organizzazione dello Stato, incentrato su un sistema fortemente accentrato e gerarchizzato³, nel quale i ministeri erano i gestori di tutte le politiche sia a livello centrale (per opera del Ministro, che si avvaleva dei direttori generali), che locale (per opera dei dirigenti degli uffici periferici dei ministeri e dei prefetti)⁴.

Esteso allo Stato unitario, questo modello fu messo in discussione appena pochi anni dopo dal Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli⁵.

Tuttavia, la riforma non passò, in quanto prevalse la preoccupazione per la fragilità del nascente Stato unitario e, dunque, l'esigenza dell'uniformità e del mantenimento di un assetto dei poteri formali assolutamente centralizzato.

La questione dell'autonomia dei dirigenti, accantonata dal fascismo, si ripropose all'Assemblea Costituente⁶. Costantino Mortati suggerì una formula per cui «nell'ambito delle direttive del Ministro, i dirigenti dei vari servizi si assumono la responsabilità degli atti inerenti ai medesimi». Si preferì, tuttavia, non cristallizzare così nettamente questo principio in una norma costituzionale, affidando al legislatore il compito di rinnovare l'amministrazione secondo i principi espressi nella Carta Costituzionale. Proprio con riguardo a questo punto, nascono le maggiori problematiche: la Costituzione del 1948 sembra, infatti, offrire al rapporto tra politica ed amministrazione indicazioni tutt'altro che univoche.

Il primo problema sorge nel rapporto tra gli artt. 95 e 97, tra i rispettivi secondi commi. L'uno afferma che i Ministri sono responsabili individualmente degli atti dei propri dicasteri e potrebbe far pensare ad una precisa scelta in favore di un ordinamento amministrativo dello Stato accentrato e gerarchizzato. L'altro, invece, nel disporre che l'ordinamento dei pubblici uffici determina sfere di competenza, attribuzione e responsabilità dei funzionari, sembra determinare una distinzione tra momento delle scelte politiche ed attuazione delle stesse, demandata a funzionari autonomi e responsabili.

Questo quadro non univoco ha prodotto una serie di incertezze negli interpreti e ha lasciato ampio margine di libertà al legislatore repubblicano. Entrambi sono rimasti legati all'impostazione precedente, ad una visione accentrata e gerarchica dell'amministrazione. Qualcosa è cominciato a cambiare con i secondi anni '60. Il richiamo alla compattezza e all'accentramento dell'attività amministrativa ha lasciato, infatti, il posto alla necessità di una maggior attenzione ai valori della flessibilità e dell'autonomia⁷. Si è arrivati anche ad osservare che l'apparato costituzionale permette non solo di riconoscere autonome attribuzioni amministrative alla burocrazia ministeriale (trasformandola da titolare di uffici a titolare di organi), ma anche di configurare il rapporto tra politica ed amministrazione come rapporto tra indirizzi di ambito differente: indirizzo amministrativo generale (Ministro),

indirizzo amministrativo intermedio (alta dirigenza) e indirizzo strettamente operativo o esecutivo (dirigenza periferica o di livello inferiore).

In questo quadro, è maturata quella che, a suo tempo, è stata definita la maggiore riforma post costituzionale: l'istituzione della dirigenza statale, con il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Nata per la scissione dal tronco superiore della carriera direttiva, la dirigenza dello Stato fu articolata in tre qualifiche gerarchicamente ordinate: primo dirigente, dirigente superiore, dirigente generale; cui si aggiungevano qualifiche ancora superiori in alcune amministrazioni (prefetti di prima classe, nell'amministrazione dell'Interno, Ministri plenipotenziari e ambasciatori, nell'amministrazione degli Esteri) ⁸.

Peculiarità del modello fu quella di sottrarre l'alta burocrazia alla precedente piena dipendenza gerarchica dal Ministro, per farne un corpo di collaboratori tecnici del Ministro. A ciascun livello dirigenziale fu attribuito, dunque, non solo precisi compiti di direzione degli uffici, ma anche e soprattutto, nel quadro degli indirizzi, programmi e priorità decisi dal Ministro, effettivi ed autonomi poteri di decisione e poteri negoziali per conto e in nome dell'amministrazione. A questi poteri fu fatta corrispondere una precisa responsabilità per i risultati, collegata all'osservanza degli indirizzi del governo e del Ministro. Si prevede, inoltre, che sulle attribuzioni del dirigente il Ministro non potesse incidere, se non attraverso atti formali di annullamento, revoca o riforma dei provvedimenti dei dirigenti, ovvero, per limitate categorie di atti, con provvedimenti espliciti di riserva a se' o di avocazione di questioni.

Ben presto, tuttavia, molti degli iniziali entusiasmi cominciarono a spegnersi. Prima di tutto, la creazione della dirigenza non fu affiancata dalla contestuale ristrutturazione di ministeri e delle relative funzioni, che avrebbero dovuto accompagnare anche l'ormai avviato trasferimento di funzioni statali alle regioni.

In effetti, la riforma del 1972 denunciava ancora un'incerta riflessione sul rapporto tra politica ed amministrazione⁹. Convivevano, in essa, residui della concezione tradizionale dell'organizzazione statale e spunti di novità. Infatti, il decentramento dei poteri ai dirigenti – con il conseguente abbandono dell'impostazione gerarchizzata precedente – si rivelava, ad una lettura più attenta, sostanzialmente timido, sia per i limiti ad esso posti (tetti dei poteri di spesa dei dirigenti ed esclusione di alcune categorie di atti), sia per la persistenza di importanti indicazioni a favore del modello gerarchico¹⁰. Tra queste, innanzitutto, l'inciso della legge di delega, in cui si sottolineava che restavano «fermi i poteri connessi alla supremazia gerarchica generale dei Ministri su tutti gli uffici ed in ordine ad ogni attività del dicastero cui sono preposti»; in secondo luogo, i poteri del Ministro di annullare (per motivi di legittimità) e revocare o riformare (per motivi di merito) gli atti dei dirigenti e di decidere i ricorsi gerarchici sugli atti non definitivi dei dirigenti medesimi (art. 3 D.P.R. n. 748 del 1972); infine i poteri, sempre del Ministro, di riservare a se', ovvero di avocare l'adozione di provvedimenti di concessione, autorizzazione, licenza etc. (art. 7, lettera m) del D.P.R. citato).

Dopo essere stato accantonato per qualche tempo, il dibattito sul rapporto tra politica ed amministrazione ha ripreso vigore negli anni '90. Si sentiva l'esigenza di un cambiamento, causato dalle difficoltà del bilancio pubblico e dal degrado dei servizi, mutamento che portasse ad una più netta differenziazione tra politica ed amministrazione e, in tale contesto, una maggior valorizzazione dell'autonomia gestionale della dirigenza. Ne è derivata una serie di innovazioni normative.

Il primo passo è stato compiuto dalla legge 9 marzo 1989, n. 88, sulla ristrutturazione dei due maggiori enti del parastato: Inps ed Inail. Essa ha demandato al consiglio di amministrazione la definizione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive generali, al comitato esecutivo i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria di carattere generale, al direttore generale la sovrintendenza su organizzazione, personale ed attività, e, infine, alla dirigenza concrete responsabilità di amministrazione e gestione e tutte le attribuzioni non demandate agli altri organi¹¹. Come si vede, il ruolo della dirigenza è stato

indubbiamente ampliato e potenziato, sia con più precise attribuzioni, sia invertendo l'ordinario criterio in tema di competenze residuali e cioè affidando queste competenze alla burocrazia e non all'organo politico.

Il secondo intervento riformatore di quegli anni è avvenuto con la legge 8 giugno 1990, n. 142, che ha interessato la dirigenza degli enti locali (ma non quella delle regioni). Il principio per cui la definizione degli obiettivi e i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi di direzione politica, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti è stabilito qui in maniera ancora più netta. Permangono ancora margini di incertezza: innanzitutto, l'effettivo ruolo della dirigenza locale è rimesso agli statuti e ai regolamenti di organizzazione dei singoli enti, cui spetta attuare le indicazioni legislative e ripartire concretamente le singole attribuzioni tra organi di governo e struttura burocratica. In secondo luogo, anche nella normativa in esame, come in quella su Inps ed Inail, esiste una doppia attribuzione per la competenza amministrativa residuale: nell'art. 35, a favore della giunta e nell'art. 51, a favore dei dirigenti¹².

Il terzo intervento riformatore ha riguardato il servizio sanitario nazionale ed è avvenuto in due tempi: dapprima, con il d.l. n. 35/1991 (poi convertito dalla legge n. 111 del 1991), la gestione delle USL è stata interamente affidata ad amministratori straordinari, nominati dal Presidente della Regione; poi, con il decreto lgs. n. 502/1992, le USL e i maggiori ospedali sono stati qualificati «aziende» e configurati giuridicamente come enti strumentali delle Regioni, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica. Tutti i poteri di gestione, nonché la rappresentanza dell'ente, sono attribuiti alla neoinstituita figura del direttore generale, nominato dal Presidente della Regione tra gli iscritti ad un apposito elenco di esperti. I pilastri della riforma sono, dunque, stati: a) l'utilizzazione di un modello gestionale di impresa; b) l'attribuzione della piena autonomia alla dirigenza e c) il legame fiduciario tra direttore e organo di direzione politica, parzialmente mitigato dai requisiti di esperienza e competenza richiesti per la nomina del direttore¹³.

Ma è soprattutto con il d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ed i successivi decreti correttivi n. 470 e 546 dello stesso anno – in attuazione della delega della l. n. 421/1992 – insieme alla c.d. *Legge Bassanini* del 15 marzo 1997, n. 59¹⁴, che la riforma della dirigenza tocca un momento fondamentale. Il legislatore del 1993 aveva previsto l'estensione del diritto privato del lavoro ai rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, con la conseguente “contrattualizzazione” del rapporto di pubblico impiego e conseguente devoluzione delle controversie relative al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro.

In questo importantissimo contesto di riforma, si devono citare almeno altri due provvedimenti di quegli anni, che hanno contribuito a modificare la [L. 7 agosto 1990, n. 241](#), sul procedimento amministrativo. L'accentuarsi dell'inefficienza della p.a., ha, infatti, condotto all'emanazione di una normativa finalizzata a snellire l'attività della p.a., ad abbandonare l'antico apparato burocratico ed a disegnare un nuovo modello di organizzazione “volto ad alleggerire progressivamente l'apparato amministrativo dal suo carico di vincoli sostanziali e procedurali”¹⁵. Si presentavano, per la verità, due distinte alternative: la cessione ai privati di imprese pubbliche attraverso le c.d. privatizzazioni, oppure l'introduzione dell'efficienza nella p.a., passando da un modello di organizzazione burocratico – tipico delle amministrazioni c.d. *de puissance* (esteri, fisco, difesa) – ad un modello di tipo imprenditoriale, tipico delle amministrazioni erogatrici di servizi¹⁶.

Questo è il contesto in cui si inserisce il provvedimento sulla privatizzazione del pubblico impiego: la riforma prende, infatti, atto che la p.a. è divenuta erogatrice di servizi alla collettività e si incentra su un modello di organizzazione imprenditoriale, capace di attuare i criteri di economicità, efficienza e produttività tipici dell'impresa privata.

Il d. n. 29/1993 attua il disegno di valorizzare la distinzione all'interno dell'organizzazione della p.a., tra organi politici e burocrazia. Agli organi di governo delle amministrazioni sono affidati, essenzialmente, compiti di indirizzo e controllo. Il rapporto tra tali organi e

dirigenza, fino ad allora improntato ad uno schema sostanzialmente gerarchico, assume più chiaramente i connotati di un rapporto di direzione, cioè di una forma di sovraordinazione diversa, per qualità e intensità, rispetto alla gerarchia¹⁷. Allo stesso tempo, si accentua la tendenza a trasformare la dirigenza pubblica in *management*, abbandonando il modello burocratico tradizionale (i dirigenti come custodi della legittima esecuzione amministrativa), a vantaggio di un modello di dirigenza più imprenditoriale (i dirigenti come gestori delle risorse dell'amministrazione e come responsabili dei risultati)¹⁸.

La seconda novità è il carattere tendenzialmente generale della riforma, non più ristretto a specifici settori dell'amministrazione. Sul punto, tuttavia, il decreto ha ricevuto forti critiche, in quanto si è rilevato, da parte di autorevolissima dottrina¹⁹, che la norma ha generalizzato un modello di rapporto politica-amministrazione e un disegno della dirigenza pubblica concepiti pensando ai ministeri. Ciò in contrasto con il fondamento del nostro ordinamento amministrativo, che si ispira al pluralismo dei modelli organizzativi. Di qui la richiesta di un intervento del legislatore, correzione effettivamente avvenuta con il d. lgs. n.470 del 1993, che ha introdotto due importanti precisazioni.

La prima è che il nuovo assetto del rapporto tra politica ed amministrazione può valere soltanto nelle amministrazioni in cui gli organi di governo sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica: ministeri e amministrazioni autonome statali, regioni, province, comuni. Nelle amministrazioni non rappresentative, invece, non c'è un vero e proprio indirizzo politico, ma, semmai, un indirizzo amministrativo. Permane l'esigenza di distinguere l'indirizzo dalla gestione concreta, ma non c'è più l'esigenza di concentrare tutti i poteri gestionali sulla burocrazia.

L'altra modificazione riguarda le norme del d. lgs. n. 29, su qualifiche, attribuzioni, incarichi, responsabilità e reclutamento della dirigenza. Tali norme, infatti, pensate esclusivamente per i ministeri, non possono essere estese alle altre amministrazioni, statali o non statali. Occorre consentire alle altre amministrazioni dei margini di adeguamento alle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. Al contempo, però, sono necessarie delle contromisure per l'eventuale inerzia. La soluzione è stata individuata fissando un termine di sei mesi entro il quale l'adeguamento deve aver luogo.

Era nata, dunque, una nuova visione del rapporto esistente tra dipendente pubblico ed amministrazione e, in particolare, per la dirigenza statale, una nuova autonomia tra il rapporto di ufficio, che riguarda la relazione del dipendente con l'amministrazione di appartenenza, e il rapporto di servizio, che investe la dimensione più strettamente lavorativa. Proprio dal rilievo che per la dirigenza pubblica si è in presenza di un elemento di natura pubblicistica, si è giunti a distinguere, sotto il profilo del rapporto giuridico tra dipendente ed amministrazione, la dirigenza ed i livelli subdirigenziali. Solo per coloro che appartengono alla prima categoria, infatti, si può parlare di soggetti titolari di funzioni proprie, definite con legge, e di dipendenti titolari di uffici dotati di rilevanza esterna; ciò consente di valorizzare le differenze, definendo un distinto quadro giuridico dei rapporti con l'amministrazione.

Un primo ed importantissimo elemento di cambiamento è rappresentato dalla disciplina privatistica del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti. Un ruolo di primo piano è stato assegnato ai dirigenti pubblici, considerati in una veste profondamente rinnovata. Si è delineata la c.d. contrattualizzazione del rapporto di lavoro, cui viene riconnesso un conferimento d'incarico di funzioni dirigenziali – una fattispecie complessa, all'interno della quale operano sia un provvedimento amministrativo, che un contratto a tempo determinato –, destinato a definire l'oggetto, la durata, gli obiettivi del tipo di funzione assegnata. La riforma viene completata prevedendo un nuovo assetto giuridico della responsabilità dirigenziale, destinato a fornire gli strumenti per verificare i risultati conseguiti, l'osservanza delle direttive e degli obiettivi assegnati.

Contrattualizzazione del rapporto di lavoro del dirigente pubblico e responsabilità dirigenziale costituiscono, dunque, due elementi portanti della riforma di quegli anni.

Il sistema poggia sulla netta separazione tra la fase di indirizzo e controllo politico e la fase di esercizio dei compiti gestionali: principio sancito dal d. l. n. 29/1993 (ora [d.l. n. 165/2001](#)).

Da un lato, la dirigenza è stata dotata di un'autonomia rilevante in relazione al compimento dell'attività gestionale, dall'altro, si è provveduto ad attuare la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. L'autorità politica può fissare con i propri atti (direttive, atti puntuali) l'indirizzo politico-amministrativo, definendo programmi, piani ed assegnando ai dirigenti gli obiettivi verso la cui realizzazione informeranno la loro attività; ad essa spetta, altresì, l'attività di verifica e controllo della realizzazione dei risultati dell'attività gestionale, nonché l'accertamento del conseguimento, da parte dei dirigenti, degli obiettivi loro assegnati. Ai dirigenti spetta il compito di adottare gli atti ed i provvedimenti amministrativi; sono titolari della gestione tecnica, finanziaria ed amministrativa, disponendo di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Questa autonomia porta con sé il corollario della responsabilità dirigenziale, autonoma ed aggiuntiva rispetto alla responsabilità amministrativa che grava su tutti i dipendenti pubblici.

Sembra, dunque, che il ripensamento del rapporto di lavoro pubblicistico non sia stato casuale, ma strumentale al nuovo ruolo manageriale dei dipendenti pubblici, portando con sé la potestà di agire con i moduli propri del datore di lavoro privato²⁰.

Più recentemente, con l'intervento posto in essere con il [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80](#) e con il decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, emanati in attuazione dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 – attraverso i quali sono state apportate numerose modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29²¹, con il quale era stato attuato il primo significativo intervento di riforma delle amministrazioni pubbliche – il quadro normativo sulla dirigenza pubblica sembrava che si potesse dire, ormai, compiutamente attuato. Con tali modifiche si voleva definire una disciplina innovativa della dirigenza pubblica, nell'ambito del più ampio progetto di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Il [d.lgs. n. 80/98](#) ha completato il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza statale – già avviato con il d.lgs. 29/93 – prevedendo la privatizzazione del rapporto di lavoro anche dei dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche.

Il dirigente è chiamato, secondo i dettami della riforma, ad attuare gli indirizzi formulati a livello politico ed a conseguire i risultati dei quali il Ministro risponderà di fronte agli elettori, che avranno la possibilità di far valere la responsabilità politica.

Il meccanismo prevede, da un lato, l'emanazione di un atto di indirizzo politico-amministrativo formulato, dall'altro lo svolgimento di un'attività amministrativa di realizzazione di quell'indirizzo.

Il problema potrebbe nascere laddove la direttiva annuale del Ministro risultasse o troppo dettagliata o inesistente: nel primo caso, si potrebbe configurare l'esistenza di un esercizio surrettizio del potere di amministrazione attiva da parte del Ministro; nell'altro, ci si chiede se il dirigente possa avere una competenza limitata in modo esclusivo al compimento degli atti di ordinaria amministrazione, potendo gli altri atti essere annullati per l'esistenza di un vizio di eccesso di potere²². In quest'ultima ipotesi, oltre a rilevare l'obiettivo difficoltà in cui si verrebbe a trovare il dirigente, parte della dottrina mette in luce il problema della configurabilità di una responsabilità per il dirigente che rimanesse inerte: il dirigente, in relazione al principio della necessaria continuità dell'attività amministrativa non potrebbe certo rimanere inattivo; dovrebbe, quindi, continuare a svolgere la propria mansione amministrativa, cercando di legittimare la sua attività nel disegno della linea politica del Governo. Si tratta, comunque, di una situazione limite, poiché il dirigente verrebbe caricato del compito di interpretare la linea politica di settore, in totale dispregio del proclamato principio di distinzione tra l'attività di indirizzo politico e concreta gestione amministrativa²³.

L'opinione dottrinale maggiormente seguita è quella che sostiene che, in mancanza della direttiva annuale, il dirigente abbia la potestà di coprire solo la parte statica dell'amministrazione, ovvero quella comprendente i provvedimenti gestori, i quali si riferiscono al precedente esercizio finanziario, ovvero tutti quei provvedimenti rispetto ai quali sussiste una previa e vincolata destinazione normativa – quindi gli atti vincolati, non quelli discrezionali²⁴.

I decreti citati introducono una disciplina fondata:

1. su una netta distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e funzione di gestione e di svolgimento delle attività amministrative²⁵;
2. sulla contrattualizzazione²⁶ del rapporto di lavoro di pubblico impiego, estesa anche ai dirigenti generali (gli attuali «dirigenti di prima fascia»), in un primo tempo esclusi²⁷;
3. sulla creazione di un corpo dirigenziale dotato di adeguati poteri e di autonomia organizzativa, responsabile dei risultati conseguiti nello svolgimento dei propri compiti.

Tale disciplina è stata, da ultimo, trasfusa nel [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”, emanato, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della [Legge 24 novembre 2000, n. 340](#), allo scopo di raccogliere in un testo unico le norme che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici.

In tale contesto normativo, si colloca il provvedimento di riforma in esame, introdotto con la [L. n. 145/2002](#) ²⁸, che apporta significative modifiche proprio ad alcune disposizioni del [d.lgs. n. 165/2001](#), modifiche che sono apparse necessarie, considerate le notevoli problematiche di ordine interpretativo sottese dalla citata normativa, nonché le non poche incertezze applicative riscontrate.

Tale normativa è stata precisata con la Circolare 31 luglio 2002 ²⁹, recante “*Modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza*”, emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

Quella in atto, come riferisce la Circolare stessa, costituisce una fase particolarmente delicata della riforma, in quanto essa comporta il superamento del precedente assetto normativo, caratterizzato dal rilievo centrale del contratto individuale di lavoro nella definizione dell'oggetto e degli obiettivi degli incarichi dirigenziali.

Si è cercato, in particolare, di intervenire sul sistema del conferimento degli incarichi dirigenziali, sul meccanismo della valutazione dei dirigenti, sulla disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale, sul ruolo unico della dirigenza, prevedendo, inoltre, una serie di disposizioni volte a favorire la mobilità dei dirigenti tra settore pubblico e privato, al fine di attuare quell'interscambio di esperienze necessario per realizzare l'obiettivo di una pubblica amministrazione più efficiente, in grado di dare maggiori risposte ai cittadini, migliorando la qualità dei servizi. Un sistema incentrato sul perseguimento di una «maggiore flessibilità» ed apertura in ordine alla individuazione dei soggetti idonei a ricoprire gli incarichi dirigenziali (così il Ministro Frattini, circolare attuativa cit.).

Completano la normativa una serie di disposizioni volte a valorizzare le professionalità esistenti nell'ambito della pubblica amministrazione, come quelle relative all'istituzione dell'area della «*vicedirigenza*», dei professionisti della pubblica amministrazione, nonché dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca etc.; disposizioni con le quali si è cercato di dare una risposta adeguata ad alcune richieste evidenziate all'interno delle strutture amministrative e finalizzate allo svolgimento di funzioni particolari e di responsabilità da parte del personale in questione³⁰.

Cominciando l'analisi dall'art. 1 del d.lgs. n. 145, si può notare come questo contenga una modifica allo stesso art. 1 del [d.lgs. n.165/2001](#), inserendo espressamente le agenzie – istituite con d.lgs. n. 300/99 e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (c.d. ARAN) – nell'elencazione delle pp. aa. di cui all'art. 1, comma 2, del

[d.lgs. n. 165/2001](#). Il d.lgs. n. 300/1999 ha istituito un certo numero di agenzie ed ha dettato una disciplina generale in materia, configurando le medesime agenzie come strutture a carattere tecnico-operativo, incardinate nell'organizzazione ministeriale, provviste, però, di una certa autonomia. L'inclusione delle agenzie nell'elencazione delle amministrazioni pubbliche determinerà quale conseguenza che alle stesse e al personale da esse dipendente si applicheranno le varie norme in materie di organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro. Per quanto riguarda l'inclusione dell'ARAN, si deve segnalare che essa – la quale ai sensi dell'art. 46 del [d.lgs. n. 165](#) ha la rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale ed esercita a livello nazionale, in base agli indirizzi ricevuti, le attività concernenti le relazioni sindacali, la negoziazione dei contratti collettivi e l'assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione degli stessi – sembrerebbe già ricompresa nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del [d.lgs. n. 165](#). Infatti, essendo l'ARAN un ente pubblico non economico, il relativo personale è incluso nel corrispondente comparto, compreso fra quelli in cui sono raggruppati, ai sensi dell'accordo del 2 giugno 1998, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al citato art.1, comma 2, del [d.lgs. n. 165](#).

Con l'art. 2, viene introdotta una rilevante modifica all'art. 17 del [d.lgs. n. 165/2001](#), volta a prevedere per i dirigenti la possibilità di delegare talune funzioni – di cui alle lettere b), d) ed e) dello stesso articolo – a dipendenti del proprio ufficio. Esistono, però, dei limiti a tali facoltà e precisamente:

1. restano escluse dalle competenze dirigenziali delegabili quelle previste dalle lettere a) e c) dell'art. 17;
2. la delega deve essere fatta per atto scritto e motivato;
3. la delega può essere conferita solo ove ricorrano "specifiche e comprovate ragioni di servizio";
4. la delega può essere disposta solo per un periodo di tempo determinato;
5. la delega può essere disposta solo nei confronti dei dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito di ciascun ufficio interessato.

Viene, inoltre, espressamente esclusa l'applicabilità dell'art. 2103 cod. civ., secondo il quale il lavoratore che abbia svolto mansioni superiori ha diritto al trattamento economico corrispondente a queste ultime e all'assegnazione definitiva alle nuove mansioni, sia pure a determinate condizioni.

L'art. 3 introduce, a sua volta, innovazioni di maggior rilievo nella disciplina della dirigenza pubblica: viene, infatti, modificata la disciplina in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali (art. 19 del [d.lgs. 165](#)); di responsabilità dirigenziale (art. 21 del [d.lgs. 165](#)); di ruolo dei dirigenti (art. 23 del [d.lgs. 165](#)); di accesso alla qualifica di dirigente (art. 28 del [d.lgs. 165](#)).

Il comma 1 dell'art. 3 riscrive quasi interamente l'art. 19 del [d.lgs. 165](#), introducendovi alcuni nuovi commi. Le principali innovazioni riguardano:

1. l'inserimento tra i requisiti per poter conferire un incarico dirigenziale anche dei risultati conseguiti attraverso l'operato del funzionario, valutandoli alla luce degli obiettivi prefissati nella direttiva annuale e negli atti di indirizzo del Ministro;
2. il riordino del procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali, stabilendo in maniera inequivocabile la netta separazione tra contratto e provvedimento di conferimento vero e proprio. In particolare, per quanto riguarda i contenuti, si sancisce che il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero l'apposito e separato provvedimento del Presidente del Consiglio o del Ministro competente individui:
 1. l'oggetto dell'incarico;
 2. gli obiettivi da conseguire;

3. la durata degli incarichi dirigenziali, che, comunque, non può eccedere il termine di 3 anni per gli incarichi di segretario generale, capo dipartimento e per gli altri incarichi dirigenziali di funzione generale e il termine di 5 anni per tutti gli altri incarichi di funzione dirigenziale, con la previsione di una possibilità di rinnovo. Inoltre, con la nuova disciplina si cerca di commisurare la durata dell'incarico agli obiettivi prefissati;
3. la modifica delle percentuali per il conferimento degli incarichi dirigenziali con un aumento della quota dei posti di funzione dirigenziale generale attribuibili a dirigenti di seconda fascia e a persone in possesso di specifiche qualifiche professionali. In particolare:
 1. per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, un aumento da un terzo al 50% dei posti attribuibili a dirigenti di seconda fascia;
 2. per gli incarichi attribuibili a persone di comprovata qualificazione professionale non appartenenti ai ruoli dirigenziali, aumento della percentuale dei posti attribuibili dal 5% al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dal 5% all'8% della dotazione organica della seconda fascia.
4. La previsione della possibilità di conferire incarichi dirigenziali anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, purché dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del [d.lgs. n. 165](#), ovvero di organi costituzionali, nei limiti del 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e del 5% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia. I soggetti in questione verranno conseguentemente collocati fuori ruolo, comando o analogo provvedimento, secondo gli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza.
5. L'individuazione di un più immediato collegamento tra la durata del Governo e la durata degli incarichi di segretario generale, capo dipartimento ed equiparati, con la previsione della cessazione di tali incarichi decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Tale previsione riguardante la revocabilità degli incarichi di vertice da parte del nuovo Governo rappresenta il c.d. *spoil system* e rende sempre necessario, per come è formulata, l'intervento del nuovo Governo sull'assetto della dirigenza di vertice esistente all'atto del suo insediamento, poiché gli incarichi dovranno essere oggetto di un nuovo conferimento.
6. La previsione dell'introduzione, tra i criteri per il conferimento dell'incarico dirigenziale, del criterio del rispetto delle condizioni di pari opportunità, di cui all'art. 7 del [d.lgs. n. 165/2001](#).
7. La previsione sull'inderogabilità delle disposizioni sugli incarichi dirigenziali da parte dei contratti o accordi collettivi che aggiunge un comma 12-bis nell'art. 19.

Va rimarcata, al comma 7 dell'art. 3 in esame, una norma transitoria finalizzata a dare immediata applicazione alla normativa sugli incarichi dirigenziali. Al riguardo è prevista:

- la cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali generali, nonché di quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato a decorrere dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge, stabilendosi che i titolari dei predetti incarichi possano compiere in tale periodo solo gli atti di ordinaria amministrazione (a titolo esemplificativo, la circolare di attuazione precisa che eccedono l'ordinaria amministrazione i seguenti atti: la stipulazione di contratti passivi diversi da quelli riguardanti la fornitura di beni e servizi necessari per il funzionamento dell'organizzazione; l'attribuzione di incarichi dirigenziali non generali; l'approvazione di progetti, programmi, piani etc.). Nel periodo considerato, i dirigenti possono comunque adottare gli «atti urgenti e indifferibili» (circolare attuativa cit.), con indicazione specifica dei motivi di urgenza ed indifferibilità. Detti atti saranno successivamente sottoposti a ratifica da parte del dirigente assegnato all'incarico;

- la possibilità di procedere ad una redistribuzione degli incarichi di livello dirigenziale non generale, secondo il criterio della rotazione, effettuabile nell'ambito dell'amministrazione presso cui il dirigente presta servizio, entro il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, stabilendosi che, ove non si provvedesse nel termine previsto, gli incarichi debbono intendersi confermati. Il provvedimento in oggetto va specificamente motivato ed assume la forma di un provvedimento amministrativo, con la conseguente applicazione delle norme riguardanti gli obblighi di comunicazione dell'inizio del procedimento e del diritto di partecipazione dell'interessato. Anche in caso di riconferma, la durata massima dell'incarico resta di 5 anni.

Per quanto concerne la posizione del dirigente generale cessato dall'incarico, la Circolare attuativa precisa che nasce l'obbligo in capo all'amministrazione di appartenenza di adottare uno dei seguenti provvedimenti:

1. l'attribuzione al dirigente dello stesso incarico cessato, eventualmente modificato in relazione ai profili contenutistici (durata, obiettivi etc.);
2. l'attribuzione di un incarico equivalente;
3. l'attribuzione di un incarico di studio, con il mantenimento dello stesso trattamento economico precedente, della durata di un anno (si tratta, dunque di un'equivalenza meramente economica, non funzionale, con l'incarico precedente ed inoltre non valutabile nel computo dei 5 anni per il passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale).

In via prioritaria, l'amministrazione conferisce al dirigente generale cessato dalla precedente funzione un incarico di livello retributivo equivalente. La relativa maggiore spesa, dispone la circolare attuativa, è compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l'amministrazione che conferisce l'incarico, oltre che, ovviamente, delle specifiche qualità professionali. Non si può configurare, comunque, una sorta di diritto di prelazione del dirigente cessato dall'incarico sui posti vacanti.

Anche nel caso del conferimento di un incarico di studio³¹, si dispone che la copertura finanziaria è data «rendendo indisponibile [...] un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario». L'equivalenza finanziaria va formalmente dimostrata con apposito provvedimento dirigenziale del responsabile del trattamento economico. La compensazione potrà avvenire, inoltre, anche tra amministrazioni statali diverse, purché sia assicurata, nel complesso, la copertura finanziaria richiesta.

L'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale assume un connotato provvedimentale, in quanto si pone alla fine di un procedimento amministrativo proprio, nel quale si manifesta l'interesse pubblico correlato al perseguimento degli obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico-amministrativo. In quanto procedimento amministrativo, tale procedura è assoggettata ai principi generali del procedimento amministrativo, con riguardo specifico alle regole partecipative ed all'obbligo dell'amministrazione di comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti destinatari dell'atto. Le regole sul procedimento, invece, non possono operare in relazione all'automatica cessazione dell'incarico, in quanto si tratta di un effetto legale, che prescinde, in quanto tale, da un autonomo procedimento.

Il procedimento per il conferimento degli incarichi dirigenziali di funzione generale si avvia con una proposta dell'amministrazione interessata, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, contenente l'indicazione del soggetto proposto per l'incarico, unitamente ai compiti

Per quanto concerne i tempi di adozione dei provvedimenti di conferimento dei nuovi incarichi di livello dirigenziale generale, l'art.3, comma 7, fissa il termine di cessazione dell'incarico, senza regolare i tempi per l'adozione. Al riguardo, la circolare citata ritiene che la decisione di riattribuire lo stesso incarico al dirigente cessato possa essere presa

sicuramente anche prima della scadenza del sessantesimo giorno. Infatti, la norma in esame sembra avere una valenza essenzialmente organizzativa: essa mira, infatti, a garantire che nel termine finale di sessanta giorni siano attuati tutti gli adempimenti necessari a procedere ad un'assegnazione tempestiva dei nuovi incarichi. In ogni caso, è sempre possibile l'assegnazione dei dirigenti cessati al nuovo incarico dirigenziale, fissandone la decorrenza a partire dal sessantunesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge.

Peraltro, non si stabilisce un termine perentorio entro cui deve essere attuato il provvedimento concernente l'attribuzione di un nuovo incarico equivalente o di un incarico di studio al dirigente cessato. Allo stesso tempo, però si deve notare come un eventuale ritardo dell'amministrazione possa essere fonte di responsabilità della stessa nei confronti del dirigente cessato, riguardo alla retribuzione.

L'art. 3, comma 7, sottopone gli incarichi di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato alla stessa disciplina prevista per i dirigenti di livello generale delle amministrazioni dello Stato, ovvero la cessazione dell'incarico alla scadenza del sessantesimo giorno. Esistono, tuttavia, talune differenze di disciplina, messe in luce soprattutto dalla circolare attuativa cit.: in particolare, l'applicazione della normativa è stabilita esclusivamente per le posizioni apicali della struttura amministrativa dell'ente, restando, quindi esclusi eventuali altri dirigenti generali degli enti. Inoltre la normativa resta applicabile indipendentemente dalla qualificazione espressa della posizione apicale con il *nomen* di dirigente generale. Si ritiene, inoltre, che per il direttore generale non confermato nell'incarico, ai sensi dell'art. 3, comma 7, non operino le norme di garanzia previste dalla medesima disposizione, poiché tale norma è basata sul presupposto che il dirigente cessato possa ottenere un incarico equivalente, ovvero un incarico di studio presso l'amministrazione ove presta servizio. Negli enti, invece, è chiaro che non possono rinvenirsi posizioni equivalenti a quelle di direttore generale, così come è chiaro che per la tipologia di funzioni svolte non è configurabile la possibilità di un incarico di studio.

Il comma 2 dell'art. 3 in esame prevede l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico al dirigente in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero di inosservanza delle direttive, valutati ai sensi del d.lgs. n. 286/99, recante norme sul "*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59*". Rimane, in ogni caso, ferma la responsabilità disciplinare nei casi e con le modalità previste dalla contrattazione collettiva³². Viene, inoltre, previsto che l'amministrazione, in relazione alla gravità dei casi, possa disporre la revoca dell'incarico, collocando il dirigente a disposizione dei ruoli, oppure recedere dal rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Il comma 4 dell'art. 3 sostituisce integralmente l'art. 23 del [d.lgs. 165/2001](#), introducendo una nuova disciplina che prevede:

1. la soppressione del ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato;
2. l'istituzione di distinti ruoli dei dirigenti presso ciascuna amministrazione. Resta l'articolazione della qualifica in prima e seconda fascia, con la previsione del passaggio alla prima fascia di dirigenti di seconda fascia che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali per un periodo superiore ai 5 anni;
3. la mobilità dei dirigenti nell'ambito delle organizzazioni dello Stato, su domanda dell'interessato, con decreto del Ministero della Funzione Pubblica, sentita l'amministrazione di origine e quella di destinazione;
4. la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, di una banca dati contenente dati relativi ai ruoli delle amministrazioni dello Stato.

Il comma 5 dell'art. 3 della l. sostituisce l'art. 28 del [d.lgs. n. 165/2001](#), introducendo una nuova disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale. La principale innovazione consiste

nell'istituzione, al posto del concorso previsto dal sostituito art. 28³³, di un corso-concorso selettivo di formazione, bandito dalla Scuola Superiore della P. A. (S.S.P.A.).

La nuova disciplina sull'accesso prevede le seguenti procedure:

1. un concorso per esami riservato ai dipendenti della p.a. con determinate anzianità di servizio e muniti di laurea; per i vincitori di tale concorso è prevista la frequentazione di un ciclo di attività formative presso la S.S.P.A., di durata non superiore ai 12 mesi, prima del conferimento dell'incarico dirigenziale. I soggetti ammessi a tale concorso sono coloro che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati nelle amministrazioni pubbliche, per almeno 5 anni purché muniti di diploma di laurea. E' consentita inoltre la partecipazione a tale concorso ai cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che abbiano maturato per almeno 4 anni continuativi "esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali" che richiedano il possesso della laurea, presso enti od organismi internazionali;
2. un corso-concorso selettivo di formazione presso la S.S.P.A. cui sono ammessi tutti i soggetti muniti di laurea e di titolo di studio post-universitario. A tale corso sono ammessi, inoltre:
 - i. i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni muniti di laurea e che abbiano compiuto almeno 5 anni di servizio in posizioni per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea;
 - ii. dipendenti di strutture private collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle che, nelle pp.aa., richiederebbero il possesso del diploma di laurea. Tale previsione amplia l'accesso per i soggetti provenienti dal settore privato, non essendo più previsto che si tratti di persone con la qualifica di dirigente, ma essendo comunque richiesta, in questo caso, la laurea e un'esperienza lavorativa di almeno 5 anni nelle predette posizioni professionali.

L'art. 4 della l. in esame, prevede, dietro la rubrica "*Concorsi per la qualifica dirigenziale*", che anche a coloro che siano stati ammessi con riserva ai concorsi per l'accesso alla dirigenza banditi ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 29/93 si applichino i medesimi requisiti di accesso alla qualifica dirigenziale stabiliti dal d.lgs. n. 387/98³⁴.

L'art. 5 stabilisce che il personale appartenente ad alcuni ruoli ad esaurimento attualmente in servizio sia inquadrato, previo superamento di un concorso riservato, nella seconda fascia dirigenziale. Il personale in questione è il seguente:

1. personale in possesso delle qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione, o equiparate, nonché impiegati delle carriere direttive non inquadrati nella corrispondente carriera dei dirigenti;
2. personale degli enti pubblici disciplinati dalla l. n. 70/75, in possesso della qualifica di direttore o consigliere capo ed equiparate.

Tale personale era finito in ruoli ad esaurimento, poi soppressi dall'art. 25, comma 4, del d.lgs.n. 29/93.

Con il successivo art. 6, viene introdotto un meccanismo – il c.d. *spoil system* – per la revisione delle nomine di competenza del Governo o dei singoli Ministri negli organi amministrativi degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati. E' infatti previsto che le nomine predette, effettuate nei 6 mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, possano essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro 6 mesi dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine in assenza di interventi, gli incarichi si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza. D'altronde, l'unica eventualità che può dare testimonianza della fiducia che il dirigente gode in ambito governativo è quella della espressa rinnovazione dell'incarico. Solo questa, infatti, assicura un nuovo ed integrale mandato direttivo. La semplice conferma dell'incarico (che può essere espressa ovvero implicita, per mancata adozione dei provvedimenti rispetto ad essa contrari – ad esempio

la revoca – nel termine stabilito), infatti, non esprime necessariamente il gradimento politico del dirigente: se, ad esempio, l'incarico fosse già prossimo alla naturale scadenza, la semplice conferma dello stesso "condannerebbe" il dirigente all'abbandono della posizione di direzione non appena l'incarico spira per esaurimento della sua durata (a meno che l'incarico non venga riattribuito, una volta scaduto) ³⁵.

L'art. in esame prevede, inoltre, una norma transitoria che consente di applicare la nuova disciplina anche alle nomine "conferite o comunque rese operative" negli ultimi 6 mesi antecedenti la fine della XIII legislatura, nonché nel corso della XIV, fino alla data di insediamento del nuovo Governo.

Tale norma comporta la nascita di un sistema in grado di porre a regime la regola della mutevolezza degli incarichi o delle assegnazioni di uffici dirigenziali, anche generali, in luogo della tradizionale certezza della sostanziale inamovibilità dagli incarichi medesimi.

L'art. 7 impone numerose modifiche al [d.lgs. 165/2001](#), prima fra tutte viene introdotto un nuovo art., il 23-bis, che prevede per i dirigenti pubblici, per gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato, la possibilità di chiedere il collocamento in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti ed organismi, pubblici o privati, operanti anche in ambito internazionale. La disposizione costituisce una deroga alla disciplina dei casi di incompatibilità contenuta all'art. 60 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato di cui al d.P.R. n. 3/57; per quanto riguarda i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato, la disposizione si applica "limitatamente agli incarichi pubblici" e il collocamento in aspettativa deve essere deliberato dagli organi competenti che possono valutare ragioni ostative all'accoglimento della domanda. L'aspettativa non può, comunque, superare i 5 anni. In ogni caso, l'aspettativa non può essere disposta nei confronti di quei dirigenti che hanno svolto attività riguardanti i soggetti presso i quali intendono ricoprire i nuovi incarichi. Viene, infine, prevista, per le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del [d.lgs. 165/2001](#), la possibilità di disporre l'assegnazione temporanea di personale presso imprese private. Considerato il fatto che la norma parla genericamente di "personale", l'assegnazione in questione potrà riguardare personale delle pubbliche amministrazioni indipendentemente dalla qualifica e quindi non appartenente a specifiche figure professionali.

Al fine della valorizzazione delle professionalità interne della p.a. ³⁶, che rappresenta un altro degli obiettivi del provvedimento in esame, il comma 2 dell'art. 7 introduce un art. 17-bis nel [d.lgs. n. 165/2001](#), il quale prevede la possibilità di disciplinare, in sede di contrattazione collettiva del comparto ministeri, l'istituzione di una apposita area contrattuale riguardante la c.d. vicedirigenza. In tale area contrattuale, può essere inquadrato il personale che abbia i seguenti requisiti:

1. possesso del diploma di laurea;
2. appartenenza alle posizioni "C2" e "C3" del comparto ministeri ed equivalenti degli altri comparti del pubblico impiego;
3. 5 anni di anzianità nella posizione C2 o C3 o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento.

In sede di prima applicazione, può essere introdotto in quell'area anche il personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva.

La disposizione prevede che i dirigenti possano delegare ai vicedirigenti parte delle competenze (quindi è da escludere una delega avente ad oggetto il complesso delle funzioni) di cui all'art. 17 del [d.lgs. n. 165/2001](#).

Il comma 2 dell'art. 17-bis prevede che la disposizione si applichi, ove compatibile, anche al personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche diverse dai ministeri appartenenti a posizioni equivalenti a quelle C2 e C3 del comparto ministeri, stabilendo che a definire

tale equivalenza provveda un decreto del Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Sono altresì fatte espressamente salve le competenze delle regioni e degli enti locali, ai sensi dell'art. 27 del [d.lgs. 165/2001](#).

L'istituzione dell'area della vicedirigenza³⁷ rappresenta una grande novità della l. in esame, finalizzata a creare anche nelle pubbliche amministrazioni una figura analoga a quella che è la figura del quadro nel settore privato, valorizzando, in tal modo, le professionalità intermedie della pubblica amministrazione, cioè i funzionari della ex carriera direttiva che potranno a regime svolgere funzioni vicarie del dirigente ed essere destinatari di deleghe specifiche da parte dei dirigenti, avendone il conseguente riconoscimento economico. Tuttavia, l'attuazione delle disposizioni relative all'istituzione dell'area della vicedirigenza è rinviata al periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge. All'attuazione medesima dovrà provvedere la contrattazione collettiva, sulla base di un atti di indirizzo del Ministro per la Funzione Pubblica all'ARAN, anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse da destinare.

La l. in esame apporta anche una rilevante modifica all'art. 40 del [d.lgs. n. 165/2001](#): prevede, infatti, l'istituzione di un'area contrattuale autonoma dei professionisti degli enti pubblici, già appartenente alla X qualifica funzionale e per i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca: un'area contrattuale autonoma, si diceva, unitamente alla dirigenza, ma in specifica separata sezione, nel rispetto della distinzione di ruoli e funzioni.

Tale disposizione, contrariamente a quanto disposto per l'area della vicedirigenza, potrà trovare attuazione sin dal periodo contrattuale in corso alla data di entrata in vigore della legge, rappresentando, quindi, una rilevante novità per la contrattazione attuale relativa a tale personale: dalla stessa disposizione, tuttavia, non dovranno derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'art. 8 della l. in esame modifica la disciplina in materia di collocamento temporaneo di personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del [d.lgs. 165/2001](#) presso enti od organismi internazionali e presso Stati esteri, semplificando la disciplina dettata dall'art. 1 della l. 27 luglio 1962, n. 1114, sempre nell'ottica di favorire lo scambio di esperienze amministrative. L'attuale testo di tale articolo, applicabile solo agli impiegati civili dello Stato, prevede la previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro competente ed il Ministro degli Affari Esteri; esso prevede, altresì, due distinte procedure a seconda della qualifica del dipendente: con decreto del Ministro competente, sentito il consiglio di amministrazione, "per l'impiegato con qualifica inferiore a direttore generale"; ovvero con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, "per l'impiegato con qualifica non inferiore a direttore generale"; in entrambi i casi, è richiesto il concerto con il Ministro del Tesoro e per gli Affari Esteri. Il collocamento fuori ruolo viene effettuato a tempo determinato e con possibilità di revoca anticipata, ma anche di rinnovo.

Su tale materia, è intervenuto anche l'art. 11 del d.lgs. n. 387/98, la cui disciplina è attualmente contenuta nell'art. 32 del [d.lgs. n. 165](#). Tale articolo prevede che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a seguito della stipulazioni di accordi di reciprocità tra le amministrazioni interessate, possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche di altri Stati membri dell'Unione, di Stati candidati ad entrarvi e di organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce. E' previsto che il collocamento avvenga in ogni caso con decreto dell'amministrazione interessata, previa autorizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con il Ministro degli Affari Esteri e con quello dell'Economia e delle Finanze. Il collocamento fuori ruolo può essere disposto per un incarico di durata non inferiore ai 6 mesi ed è comunque disposto per un tempo determinato e può essere soggetto a revoca anticipata o a rinnovo alla scadenza. Nelle more dell'emanazione del provvedimento di collocamento fuori ruolo,

l'amministrazione di appartenenza può autorizzare l'immediato impiego del dipendente presso l'ente o l'organismo internazionale che ne abbia fatto richiesta.

L'art. 9 del d.lgs. n. 145/2000, prevede la possibilità per il cittadino italiano dipendente di imprese private di svolgere, previo accertamento dei requisiti, incarichi presso enti ed organizzazioni internazionali. A tal fine viene proposta l'istituzione di un apposito elenco presso il Ministero degli Affari Esteri, in cui sono iscritte le società disposte a fornire il proprio personale. L'effettiva nomina dei candidati avviene ad opera del Ministero, sulla base di requisiti di professionalità ed esperienza del dipendente. La nomina può essere disposta per un tempo non superiore a tre anni e non è rinnovabile.

L'art. 11 del d.lgs. n. 145, rubricato "*Disposizioni di attuazione*", rinvia ad uno o più regolamenti, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con il Ministro per gli Affari Esteri e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la definizione delle modalità e delle procedure attuative:

- dell'art. 28, comma 2, del [d.lgs. n. 165/2001](#), come sostituito dall'art. 3, comma 5, della l., per quanto concerne l'accesso alla qualifica di dirigente dei cittadini italiani che abbiano maturato esperienze lavorative presso enti od organizzazioni internazionali;
- dell'art. 8 della legge, in materia di semplificazione delle procedure di collocamento fuori ruolo per assunzione di incarichi presso enti od organismi internazionali;
- dell'art. 9 della legge, concernente l'accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi ed attività internazionali.

Il medesimo regolamento dovrebbe anche avere ad oggetto l'individuazione dei predetti enti ed organismi internazionali.

L'art. rinvia, inoltre, alla emanazione di un regolamento da adottare su proposta del Ministro per la Funzione Pubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, la definizione:

1. delle modalità di istituzione, dell'organizzazione e del funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle singole amministrazioni dello Stato;
2. delle procedure e delle modalità di inquadramento, nella fase di prima applicazione, dei dirigenti di prima e seconda fascia del ruolo unico nei ruoli delle singole amministrazioni, facendo salva la possibilità, per i dirigenti, di optare per il rientro nell'amministrazione che ne ha effettuato il reclutamento tramite concorso;
3. delle modalità di utilizzazione dei dirigenti ai quali non sia stata affidata la titolarità di uffici dirigenziali;
4. delle modalità di elezione dei componenti dei Comitato dei garanti, di cui all'art. 22 del [d.lgs. n. 165/2001](#), come modificato dall'art.3, comma3. Della legge in esame.

L'articolo prevede, inoltre, l'emanazione di un atto di indirizzo da parte del Ministro delle Funzione Pubblica all'ARAN, per l'attuazione delle disposizioni relative all'istituzione dell'area della vicedirigenza, da emanare prima dell'inizio della tornata contrattuale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della legge.

L'ultima norma della legge in esame, l'art. 11, contiene una disposizione di coordinamento formale conseguente alla soppressione del ruolo unico e alla prevista istituzione dei ruoli dei dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, della legge: viene, infatti, previsto che in tutte le disposizioni che richiamino il ruolo unico, tale richiamo deve intendersi effettuato ai ruoli dei dirigenti delle singole amministrazioni.

Bibliografia

1. ALBANESI-TORRICELLI – *La dirigenza pubblica* – Roma, 1993
2. ARCIDIACONO – *La gerarchia nelle recenti leggi di riforma dell'amministrazione* – Milano, 1975

3. BARRERA – *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione* – in Pol. Dir., 1991
4. BOZZONI – *Commento agli artt. 12-15 della l. n. 88/89* – in Nuove leggi civ. commentate, 1990
5. CARINCI – *La privatizzazione del pubblico impiego* – in Riv. It. Dir. Lav., 1993
6. CASSETTA – *Dirigenza pubblica e dirigenza privata* – in “Studi in onore di Feliciano Benvenuti”. Modena, 1996
7. CASSESE – *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego* – in Riv. It. Dir. Lav., 1993
8. CECORA – *La gestione del personale delle Usl* – in CASSESE (a cura di), *Pubblico impiego, le ragioni di una riforma*, Roma, 1991
9. COCCO – *Disciplina differenziata e specialità del rapporto di pubblico impiego* – Roma, 1984
10. D'ALBERTI – *La dirigenza pubblica* – Milano, 1998
11. D'ANTONA – *La neolingua del pubblico impiego riformato* – in Lavoro e Diritto, 1998
12. D'AURIA – *Il nuovo pubblico impiego e i controlli amministrativi* – Milano, 1993
13. DI PASSIO – *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni: organizzazione, rapporto* – Rimini, 1989
14. D'ORTA – *Dirigenza pubblica e management nel d. lgs. N. 29 del 1993* – in Cantucci-Viscomi (a cura di), *Lavoro e produttività nelle pubbliche amministrazioni*, Catanzaro, 1994
15. D'ORTA – *La riforma della dirigenza pubblica* – Padova, 1994
16. D'ORTA – *La dirigenza pubblica tra modello burocratico e modello d'impresa* – Bologna, 1994
17. D'ORTA – *La riforma della dirigenza pubblica tre anni dopo: alcuni nodi ancora irrisolti* – in LD, 1996
18. D'ORTA – *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziali nelle recenti riforme della pubblica amministrazione* – Riv. It. Dir. Lav., 2000
19. FALCONE-POZZI – *Il pubblico impiego nella giurisprudenza* – Milano, 1990
20. FERLUGA – *Managerialità e responsabilità nella disciplina del pubblico impiego* – Milano, 1999
21. FIORILLO – *La contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego* – Rimini, 1993
22. FRANCESCHETTI – *La contrattazione triennale e la dirigenza pubblica* - Roma, 1980
23. GHERA – *Il pubblico impiego* – Bari, 1980
24. LISO – *La privatizzazione del pubblico impiego* – Milano, 2000
25. MANTERO – voce *Pubblico Impiego* – in Enc. Giur. Treccani, XVI
26. MARRONE – *Il nuovo pubblico impiego* – Napoli, 2000
27. NIGRO – *Riforma dell'amministrazione e riorganizzazione dei ministeri* – Foro amministrativo, 1974
28. ROMEO – *La privatizzazione ovvero la contrattualizzazione del pubblico impiego* – Milano, 2000
29. RUSCIANO-TREU – *La legge-quadro sul pubblico impiego* – Padova, 1995
30. SANDULLI – *Governo e amministrazione* – Riv. Trim. dir. Pubbl. 1966
31. TORCHIA – *La “privatizzazione” della dirigenza pubblica* – in Lav inf. 7, 1997
32. TORCHIA – *La responsabilità dirigenziale* – Padova, 2000
33. VALENSISE – *La dirigenza statale* – Torino, 2002
34. VIRGA – *Il pubblico impiego* – Milano, 1991

Note

[1](#) Tra i numerosi contributi sulla materia del pubblico impiego: Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego*, in Riv. It. Dir. Lav., 1993; Cassese, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in Riv. It. Dir. Lav., 1993; Falcone-Pozzi, *Il pubblico impiego nella giurisprudenza*, Milano, 1990; Ghera, *Il pubblico impiego*, Bari, 1980; Mantero, voce *Pubblico Impiego*, in Enc. Giur. Treccani, XVI; Marrone, *Il nuovo pubblico impiego*, Napoli, 2000; Romeo, *La privatizzazione ovvero la contrattualizzazione del pubblico impiego*; Rusciano-Treu, *La legge-quadro sul pubblico impiego*, Padova, 1995; Virga, *Il pubblico impiego*, Milano, 1991.

[2](#) Ci si è resi conto che la pubblica amministrazione costituiva un «doppio handicap», infatti, oltre ad essere inefficiente, costava anche troppo, rappresentando uno degli ostacoli al risanamento della finanza pubblica ed all'ingresso dell'Italia in Europa (così si esprimeva Parsi, in un articolo comparso su *Il Sole 24 Ore*, del 12 giugno 1997).

[3](#) D'Orta-Meoli, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994

[4](#) Sul punto, Nigro, *Riforma dell'amministrazione e riorganizzazione dei ministeri*, Foro amministrativo, 1974

[5](#) Il Presidente Ricasoli così si esprimeva: «Prevale, in certi ordini centrali, la esagerazione del principio astratto della responsabilità individuale del Ministro per tutti gli atti amministrativi, i quali si è voluto fingere che siano fatti dal Ministro mentre che realmente non possono essere. Questa esagerazione di un principio giusto ha scemato in pratica la responsabilità dei capi di amministrazione, che è garanzia più efficace del buon andamento della p.a.» (estratto della relazione al disegno di legge di conversione del R.D.L. n.3306 del 1866, non approvato dal Parlamento).

[6](#) Nigro, op. ult. cit.

[7](#) Sandulli, *Governo e amministrazione*, Riv. Trim. dir. Pubbl. 1966

[8](#) Arcidiacono, *La gerarchia nelle recenti leggi di riforma dell'amministrazione*, Milano, 1975

[9](#) Nigro, op. ult. Cit.

[10](#) Arcidiacono, cit.

[11](#) Bozzoni, *Commento agli artt. 12-15 della l. n. 88/89*, in Nuove leggi civ. commentate, 1990.

[12](#) Barrera, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, in Pol. Dir., 1991

[13](#) Cecora, *La gestione del personale delle Usl*, in Cassese (a cura di), *Pubblico impiego, le ragioni di una riforma*, Roma, 1991.

[14](#) Per tutti, Cecora-D'Orta, *Le riforme del pubblico impiego*, Bologna, 1994

[15](#) C. Cost. 25 luglio 1996, n. 313

[16](#) D'Orta, *Dirigenza pubblica e management*, Catanzaro, 1994

[17](#) Cassese, *Il sofisma della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego*, cit.

[18](#) Cassese, op. ult. cit.

[19](#) Cassese, op. ult. Cit.

[20](#) Torchia, *La "privatizzazione" della dirigenza pubblica*, in Lav inf. 7, 1997

[21](#) D'Orta, *Dirigenza pubblica e management nel d. lgs. N. 29 del 1993*, in Cantucci-Viscomi (a cura di), *Lavoro e produttività nelle pubbliche amministrazioni*, Catanzaro, 1994, il quale osserva come i principi organizzativi fondamentali del modello burocratico riguardano il fatto che l'«amministrazione segue strettamente la legge e l'indirizzo politico-amministrativo; l'apparato e il pubblico impiego sono gli strumenti per trasporre quasi meccanicamente nella realtà la volontà del legislatore e degli organi di governo; l'organizzazione è conseguentemente rigida e piramidale e l'attività della burocrazia è fortemente vincolata, basata su ordini». Invece, sempre secondo D'Orta, «il modello d'impresa è l'antitesi del precedente [...] lungi dal rinnegare il principio di legalità, esso pone l'accento sugli obiettivi, sui risultati, sulla efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa».

[22](#) D'Orta, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziali*, cit.

[23](#) D'Orta, op. ult. Cit.

[24](#) *Idem*

[25](#) L'apparato burocratico dello Stato può dirsi, in tal modo, a riparo delle indebite ingerenze che potrebbe realizzare il potere politico, sconfinando in un campo riservato ai soggetti titolari del potere amministrativo di gestione: la precisione dei confini fra le competenze che sono stati così tracciati dovrebbe favorire, senza alcun dubbio, la realizzazione dell'obiettivo prioritario dell'intera riforma, cioè la piena separazione tra politica ed amministrazione.

[26](#) In dottrina Virga, *Il pubblico impiego dopo la contrattualizzazione*, cit., secondo il quale, «la privatizzazione non si può spingere oltre un certo limite, dato che la contrattazione con le organizzazioni sindacali deve tener conto del fatto che gran parte dei dipendenti sono chiamati ad esercitare pubbliche potestà. Di conseguenza, il rapporto di pubblico impiego, ancorché adotta norme e metodi propri dell'impiego privato, rimane sempre pubblico ed è differenziato anche in relazione alle varie professionalità che esso ricomprende (ministeriali, magistrati, militari, sanitari etc.).»

[27](#) Secondo alcuni (D'Orta, *La riforma della dirigenza pubblica tre anni dopo: alcuni nodi ancora irrisolti*, in LD, 1996), alla base di questa distonia vi erano due motivazioni: la vittoria della categoria «corporativamente più forte» e la necessità di conservazione di un regime normativo differente, collegato all'individuazione di una funzione di indirizzo subprimario, riconosciuto alla dirigenza generale in confronto all'altra dirigenza.

[28](#) Pubblicata sulla Gazz. Uff. – serie generale – n. 172 del 24 luglio 2002, entrata in vigore l'8 agosto 2002.

[29](#) Pubblicata sulla Gazz. Uff. del 5 agosto 2002, n. 182.

[30](#) La Corte Costituzionale ha più volte evidenziato in passato le differenze tra impiego pubblico e lavoro privato, individuandole nella diversa genesi dei due rapporti, nella loro diversa struttura ed organizzazione, nel fatto che l'impiego pubblico è disciplinato da regole rigide ed unilaterali, mentre l'impiego privato è dominato da regole prevalentemente economiche (tra le tante, C. Cost. n. 118/1987). Tuttavia, la Corte ha al contempo esteso – facendo leva sul principio di uguaglianza – istituti del rapporto di lavoro privato al rapporto di lavoro pubblico, sottolineando come il fenomeno tra le due sfere – ferma restando la differenza di fondo – è di «reciproca osmosi» (Cocco, *Disciplina differenziata e specialità del rapporto di pubblico impiego*, Roma, 1984). Con la normativa in analisi, invece, quello che la dottrina precedente considerava un processo di «privatizzazione *in fieri*» (per tutti, Cassese, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, cit.) appare ormai completato.

[31](#) D'Auria, *Il nuovo pubblico impiego e i controlli amministrativi*, Milano, 1993. Sul punto anche Albanesi-Torricelli, *La dirigenza pubblica*, Roma, 1993

[32](#) D'Orta, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziali nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, Riv. It. Dir. Lav., 2000

[33](#) Francese, *La responsabilità dirigenziale dei dirigenti della pubblica amministrazione*, cit..

[34](#) Per tutti, D'Antona, *La neolingua del pubblico impiego riformato*, in Lavoro e Diritto, 1998.

[35](#) Questione rimarcata da D'Orta-Meoli, *La riforma della dirigenza pubblica*, cit.

[36](#) Fiorillo, *La contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego*, Rimini, 1993