

LA RIFORMA MADIA ALLA PROVA DEI DECRETI ATTUATIVI

**COMMENTARIO
AI DECRETI LEGISLATIVI
DELLA LEGGE 124 DEL 2015**

A CURA DI SIMONE NERI E ANDREA VENANZONI

LUISS ACADEMY

IL TENTATIVO DI RIFORMA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA: ALLA RICERCA DI UNA ÉLITE AMMINISTRATIVA

SIMONE NERI

1. Il turbolento *iter* di approvazione dello schema di decreto legislativo. – 2. I punti cardine della legge delega. – 3. La sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale e l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge Madia.

I. IL TURBOLENTO ITER DI APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

La legge 7 agosto 2015, n. 124 (meglio nota come legge “Madia”, dal nome del Ministro della semplificazione e della pubblica amministrazione)¹ si caratterizza per l'ambizioso progetto di riorganizzare il funzionamento e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni attraverso un ampio uso dello strumento della delega legislativa.² Le materie oggetto di riordino sono numerose, si spazia dalle norme relative alla semplificazione amministrativa a quelle concernenti l'organizzazione e il personale delle pubbliche amministrazioni.

In linea generale la riforma è caratterizzata da due precisi obiettivi: “unitarietà” e “flessibilità” del sistema nel suo complesso.³ Così il primo obiettivo è perseguito tramite l'introduzione di norme volte ad omogeneizzare prassi e funzioni poste in essere da una pleora di pubbliche amministrazioni; il secondo, invece, è reso possibile tramite disposizioni utili ad introdurre nuovi e più articolati moduli procedurali a disposizione delle diverse realtà amministrative pubbliche del nostro Paese.⁴

È nella cornice dei due macro-obiettivi della legge delega, che trovavano spazio le misure volte al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (articolo 17) e le disposizioni riguardanti la materia della dirigenza pubblica (articolo 11).

All'articolo 11 la legge Madia delegava, infatti, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, dettando, al comma 1, principi e criteri direttivi e, al comma 2, disciplinando l'*iter* di approvazione dei decreti delegati.

Sempre in riferimento alla materia della dirigenza pubblica, il legislatore delegato, all'articolo 17, quest'ultimo concernente il riordino della disciplina del lavoro

ro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, aveva inoltre previsto la possibilità per il Governo, al fine di elaborare un Testo Unico sul pubblico impiego (TUPI), di esercitare le deleghe riguardanti rispettivamente la dirigenza pubblica e il lavoro pubblico contestualmente, rispettando il termine di 12 mesi di cui all'articolo 11 e tramite la procedura di esercizio di deleghe legislative di semplificazione di cui all'articolo 16.⁵

Sulla scorta, quindi, dell'articolo 17, il legislatore delegato, nell'intraprendere i suoi lavori, si era inizialmente adoperato per la stesura del T.U. provando a far confluire all'interno di un unico testo sia le norme sulla dirigenza pubblica e sia le disposizioni sul pubblico impiego.

Motivi dettati da tempistiche procedurali (l'esercizio per l'approvazione T.U. contenente anche le norme sui pubblici dirigenti, come affermato in apertura, sarebbe stato di dodici mesi e non già di diciotto) e da esigenze più strettamente connesse a motivazioni di carattere politico, spingevano successivamente il Governo a procedere inizialmente al solo riordino delle disposizioni riguardanti la dirigenza pubblica.

Così il Consiglio dei ministri, in data 25 agosto 2016, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione approvava, in via preliminare, il decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica ai sensi del citato articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Lo schema di decreto legislativo veniva successivamente trasmesso il 26 agosto alla Presidenza del Senato (A. G. 328) con la richiesta, formulata ad opera del Ministro per le riforme costituzionali e con i rapporti con il Parlamento, di un esame urgente da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia.⁶

Intervenuti i pareri degli organi competenti, lo schema di decreto legislativo relativo alla dirigenza pubblica, che scadeva il 26 novembre 2016, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 25 novembre 2016. Mentre il decreto *de quo* era all'esame del Presidente della Repubblica per la sua successiva emanazione,⁷ lo stesso giorno veniva depositata in cancelleria la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale con la quale si dichiarava l'illegittimità di alcune disposizioni della legge delega, tra le quali comparivano anche le misure riguardanti la stessa disciplina sulla dirigenza pubblica.⁸ Il deposito della sentenza interveniva, dunque, tra l'approvazione del decreto delegato e l'emanazione dello stesso da parte del Presidente della Repubblica, determinando l'arresto dell'*iter* di approvazione del decreto stesso e consequenzialmente la sua scadenza secondo i termini di legge.⁹

Essendo quindi scaduti i termini per l'approvazione del decreto legislativo riguardante la materia della dirigenza pubblica, nelle prossime pagine si proverà in ogni caso a delineare i contenuti maggiormente innovativi previsti dalla legge approvata dal Parlamento in relazione alla nuova disciplina della dirigenza della Repubblica. Richiamare i principi e i criteri direttivi contenuti all'interno dell'articolo 11 della l. n. 124 del 2015 sembra in questa sede opportuno per fornire importanti spunti di riflessione circa i nodi critici di suddetta disciplina e per rintracciare gli obiettivi del legislatore delegante sul tema.

Sarà, infine, brevemente richiamata la succitata sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche delle disposizioni riguardanti

la riforma della dirigenza pubblica nella misura in cui lo stesso articolo 11 prevedeva che i decreti delegati avrebbero dovuto essere adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata e non già previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

2. I PUNTI CARDINE DELLA LEGGE DELEGA

In merito alla disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, la materia riguardante la dirigenza pubblica rappresenta uno dei nodi più discussi e criticati. Generalmente, in dottrina, si è soliti distinguere due e antitetici modelli riguardanti la dirigenza pubblica. Il primo modello identifica nel vertice politico, il Ministro, l'unico centro decisionale dell'amministrazione di propria competenza. Esso, configurandosi come l'esclusivo datore di lavoro, ha nella sua piena e completa disponibilità la scelta dei dirigenti, questi ultimi incaricati di dare concreta attuazione all'indirizzo politico. Il risvolto negativo di siffatto modello risiede nella totale politicizzazione della dirigenza pubblica, che mal si concilierebbe con i principi costituzionali secondo cui i pubblici dipendenti sono a esclusivo servizio della nazione, in grado di assicurare l'imparzialità e il buon andamento.¹⁰ Il secondo modello vede, invece, non nel vertice politico ma nello Stato-apparato l'unico ed esclusivo datore di lavoro pubblico il cui accesso è previsto per il solo mezzo di pubblici concorsi, strutturati mediante procedure tipizzate atte all'accertamento dei requisiti soggettivi per lo svolgimento dei ruoli dirigenziali. Quest'ultimo modello tracimerebbe, però, nell'assoluta autoreferenzialità dell'apparato burocratico, lontano dalle reali esigenze dei cittadini amministrati.¹¹

La ricerca di un modello "ibrido", capace di coniugare i punti di forza delle due visioni anzidette, è stata inizialmente intrapresa dal legislatore dei primi anni novanta del secolo scorso.¹²

Sulla spinta delle precedenti riforme, l'articolo 11 della legge n. 124 del 2015, con il tentativo di novellare il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (d'ora in poi T.U.) provava, con più vigore, a fornire quel giusto punto di equilibrio nell'assicurare l'imparzialità del pubblico dirigente e nel renderlo, allo stesso tempo, più responsabile dinanzi alle richieste dei cittadini amministrati. Così, infatti, la legge delega intendeva creare un "mercato" dei dirigenti pubblici, su cui si sarebbe dovuto esercitare il potere di scelta del vertice politico e amministrativo nell'ambito, però, di idonee e procedimentalizzate garanzie.

La previsione del ruolo unico per i dirigenti pubblici non rappresenta una novità nel nostro ordinamento. Già nell'ambito della privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, stabilì l'istituzione del ruolo unico della sola dirigenza dello Stato, sancendo il superamento della doppia qualifica dirigenziale e prevedendo una piena mobilità nel passaggio tra le due fasce. A soli due anni di distanza, però, la legge 15 luglio 2002, n. 145, reintrodusse la rigida separazione tra le due fasce dirigenziali e successivamente il de-

creto del Presidente della Repubblica del 23 aprile 2004, n. 108, sopprese definitivamente il ruolo unico.¹³

Sulla scia dei precedenti interventi normativi, la legge delega aveva demandato al legislatore delegato la riscrittura delle norme sul sistema della dirigenza pubblica quest'ultima articolata in ruoli unificati e coordinati con requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento. Così, la legge Madia delineava il nuovo sistema sulla base della configurazione di tre ruoli dirigenziali: ruolo dei dirigenti statali, dal ruolo dei dirigenti regionali e quello dei dirigenti locali;¹⁴ prevedendo altresì l'unicità della qualifica dirigenziale all'interno della quale ogni dirigente iscritto al ruolo avrebbe potuto ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale.

In linea generale la costituzione dei ruoli unificati rispondeva all'esigenza di delineare una più completa mobilità tra i dirigenti pubblici, al fine di creare un mercato dei dirigenti all'interno del quale, da un lato, avrebbe trovato spazio l'aspettativa del dirigente meritevole di occupare i ruoli più prestigiosi all'interno delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, vi sarebbe stata la possibilità per queste ultime di individuare le persone più adeguate e preparate per realizzare il programma politico e amministrativo da esse definito.

Quindi, la strutturazione del ruolo unico mirava ad istituire una nuova figura dirigenziale (il dirigente della Repubblica) slegata dai rigidi confini dell'amministrazione di appartenenza. Così si era stabilita una più articolata disciplina sulla mobilità dirigenziale in ottica sia "verticale" – con l'istituzione di un'unica qualifica dirigenziale e la contestuale eliminazione delle due fasce – e sia in ottica "orizzontale" – prevedendo la possibilità per ogni dirigente di partecipare alle procedure selettive per il conferimento degli incarichi presso ogni amministrazione.

Per attenuare il principio dello *spoils system*, adeguandolo a più rispondenti esigenze di *merit system*, le misure contenute nella legge delega andavano nel senso di individuare maggiori garanzie procedurali in ordine alla trasparenza nella scelta dei dirigenti da parte del vertice politico. Se si faceva, dunque, salvo il potere del vertice politico nella scelta degli incarichi dirigenziali, allo stesso tempo si statuiva che la scelta del primo si sarebbe dovuta svolgere tramite una procedura concorsualizzata di evidenza pubblica in grado di premiare i dirigenti con più adeguata esperienza e professionalità.

Sempre nell'ottica di introdurre istituti più trasparenti al fine di premiare il merito, la delega riservava ampio spazio alla revisione dei sistemi di accesso al ruolo.¹⁵ Ponendo al centro del sistema l'istituto concorsuale, l'intento del legislatore delegante era quello di fornire un modello unitario per l'accesso ai ruoli della dirigenza pubblica basato unicamente sui due canali d'accesso del corso-concorso e del concorso.¹⁶

La legge delega, poi, prevedeva *ex novo* che i vincitori del corso-concorso fossero immessi in servizio come funzionari per un periodo di tre anni al termine del quale l'immissione nel ruolo della dirigenza statale sarebbe avvenuta solo previa valutazione positiva effettuata dall'amministrazione di provenienza del funzionario; diversamente, in caso di valutazione negativa, il soggetto sarebbe stato inquadrato come funzionario. Per la procedura del concorso, invece, la legge Madia stabiliva un *iter* assai arzigogolato per l'iscrizione al ruolo. Infatti, all'esito delle procedure concor-

suali, i vincitori avrebbero dovuto svolgere i primi tre anni di servizio come dirigenti a tempo determinato, finiti i quali gli stessi avrebbero dovuto compiere un ulteriore esame di conferma. Se l'esame di conferma veniva superato, il vincitore sarebbe stato assunto come dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o dall'amministrazione presso cui aveva svolto il primo incarico o da altra. Nel caso di mancato superamento dell'esame di conferma, invece, essi venivano inquadrati come funzionari.

La ricerca della managerialità e del ruolo di leadership dell'aspirante dirigente, nelle intenzioni del legislatore, non era svolta solo attraverso la procedura concorsuale degli esami, bensì il pregio del sistema così delineato risiedeva nella verifica sul campo delle competenze del soggetto vincitore. Destava, invece, maggiore perplessità la previsione secondo cui all'esito della procedura del corso-concorso i soggetti venivano inquadrati come funzionari e solo successivamente, previo esame, il vincitore avrebbe assunto la qualifica dirigenziale. Come è stato giustamente osservato, la tortuosità del processo di inserimento nel ruolo non consentiva, così nel breve periodo, uno svecchiamento della pubblica amministrazione, comportando una immissione del soggetto vincitore all'interno dei quadri dirigenziali ad una età piuttosto elevata.¹⁷

Nel rimodulare, infine, i canali di accesso ai Ruoli, nella legge delega si prevedeva la completa riforma strutturale della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione (SNA). Giova in questa sede sottolineare come durante il percorso parlamentare, volto all'approvazione della legge delega, la previsione secondo cui alla SNA sarebbe spettata la totale gestione dei bandi dei corsi-concorsi e dei concorsi sia venuta meno. Lo stralcio dell'originaria previsione governativa sul punto, rappresentava un *vulnus* dell'interno impianto normativo, nella misura in cui il modello di unitarietà delle procedure concorsuali sopra esposte avrebbe potuto subire un forte ridimensionamento.

In merito all'attribuzione degli incarichi dirigenziali, la prima novità introdotta dalla l. n. 124 del 2015 era costituita dalla creazione di una "banca dati delle competenze", istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri all'interno della quale far confluire tutti i dati relativi alle valutazioni, attitudini e professionalità dei dirigenti pubblici.

La seconda novità risiedeva nell'istituzione delle Commissioni per la dirigenza statale, regionale e locale.¹⁸ Infatti, la concorsualizzazione delle procedure per il conferimento degli incarichi era garantita dalla legge Madia con l'individuazione di tre Commissioni per la dirigenza pubblica. L'attività delle Commissioni, nel disegno del legislatore delegante, veniva richiesta in tutte le procedure riguardanti il conferimento degli incarichi dirigenziali, sia, dunque, nel momento del conferimento dell'incarico (*ex ante*) ma anche *ex post* in merito alla disciplina della revoca degli incarichi.¹⁹

L'istituzione delle Commissioni per la dirigenza pubblica, sulla scorta di quanto avviene in altri ordinamenti,²⁰ rappresentava il rinnovato tentativo di introdurre meccanismi di *merit system* volti a temperare quelli di *spoils system*.

Sempre in materia di incarichi dirigenziali il legislatore delegante fissava a quattro anni la durata massima dell'incarico, rinnovabile una sola volta per un periodo

massimo di ulteriori due anni, ferma restando la facoltà, per una sola volta e con decisione motivata, di rinnovare l'incarico al dirigente per altri due anni e solo se quest'ultimo avesse ricevuto valutazioni positive nel corso del suo operato.²¹ Sul punto l'intento del legislatore di fare della valutazione non solo una componente utile ai fini del trattamento economico ma anche di ancorarla alla possibilità del rinnovo dell'incarico per il dirigente meritevole rappresentava una soluzione da apprezzare.²²

Veniva altresì prevista una apposita disciplina per i dirigenti privi di incarico, disciplina che poteva comportare finanche il licenziamento del dirigente posto fuori ruolo in virtù di un prolungato periodo di inattività e solo in seguito ad una valutazione negativa del suo operato.

Altre misure riguardavano, invece, il trattamento economico e la responsabilità del dirigente pubblico.²³ In merito al primo aspetto, la legge delega mirava ad omogeneizzare i trattamenti economici dei dirigenti all'interno delle pubbliche amministrazioni, prevedendo differenziazioni nella retribuzione economica solo in virtù degli incarichi ricoperti e delle valutazioni ricevute.

In linea generale, il sistema così delineato creava un unico "mercato" della dirigenza pubblica nazionale caratterizzato dalla piena mobilità tra e nei Ruoli così costituiti. Si può infatti sostenere che tutto il disegno riformatore, alla base dell'idea del legislatore delegante, si basava sulla volontà di creare un processo osmotico tra le diverse realtà amministrative per il tramite dei suoi dirigenti. Così le pubbliche amministrazioni avrebbero potuto scegliere i loro dirigenti all'interno di una platea più estesa rispetto al sistema attuale e i dirigenti avrebbero liberamente, di conseguenza, muoversi all'interno delle diverse realtà amministrative. La precarizzazione del ruolo non si rinveniva tanto nel ruolo dirigenziale, quanto piuttosto nell'incarico che questi assumeva di volta in volta all'interno e nei diversi Ruoli della dirigenza della Repubblica.

Rispetto alla creazione del ruolo unico due sono state le critiche di fondo emerse dal dibattito dottrinale: la prima critica stabiliva che la previsione di una piena mobilità all'interno dei ruoli unici avrebbe comportato l'inutile svantaggio di impoverire le amministrazioni che avrebbero così perduto le specifiche competenze dei dirigenti che si sono formati all'interno delle diverse aree, soprattutto in una perdurante assenza di procedure uniformi di reclutamento;²⁴ la seconda obiezione alla riforma prendeva le mosse dalla considerazione che la completa contendibilità dei posti dirigenziali da ricoprire avrebbe determinato una migrazione dei dirigenti più bravi verso le amministrazioni più appetibili, e dei dirigenti meno bravi verso amministrazioni che più di tutte avrebbero bisogno di quell'apporto di competenze e managerialità.²⁵ In merito al primo punto risultava evidente, alla luce delle disposizioni contenute nella delega, lo squilibrio della riforma nel delineare una piena mobilità tra i ruoli in assenza di una previgente disciplina riguardante procedure omogenee di reclutamento e di formazione dei dirigenti. L'obiezione sembrava però facilmente superabile se alla legge delega si fosse concesso quel giusto tempo di recepimento teso ad innestare nel nostro ordinamento procedure di formazione e reclutamento in grado di dare al futuro dirigente una formazione professionale di ampio

raggio, al fine di ricoprire posti dirigenziali all'interno dei diversi livelli di governo e tra diverse realtà amministrative. La seconda obiezione, riguardante la migrazione dei dirigenti più bravi verso amministrazioni più appetibili, fa luce su un pericolo in cui poteva incorrere l'intero impianto così delineato ma avrebbe, comunque, generato una contendibilità tra le pubbliche amministrazioni nella scelta dei profili e delle managerialità migliori.

3. LA SENTENZA N. 25 I DEL 2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE E L'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ARTICOLO 11 DELLA LEGGE MADIA

La Corte costituzionale, con la sentenza 25 novembre 2016, n. 25 I ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 "nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".²⁶

La Regione Veneto,²⁷ impugnando le disposizioni recanti la riforma della disciplina della dirigenza, lamentava la violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, in quanto i principi e i criteri direttivi della delega, anche per le materie regionali, andavano ad incidere sulla materia relativa all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. Inoltre la stessa regione affermava che le suddette disposizioni erano in violazione anche del principio di leale collaborazione ai sensi dell'articolo 5 e 120 della Costituzione, nella misura in cui la legge delega avrebbe previsto l'intesa in sede di Conferenza solo per l'istituzione del ruolo unico e non già con riguardo a tutte le previsioni riguardanti il complessivo riordino della disciplina della dirigenza regionale.²⁸

La decisione della Consulta, come ricordato in apertura, è arrivata lo stesso giorno dell'approvazione in via definitiva dello schema di decreto da parte del Consiglio dei ministri. Nonostante, quindi, la Corte abbia chiarito, all'interno del dispositivo della sentenza, che l'illegittimità delle disposizioni siano circoscritte alla sola l. n. 124 del 2015 e non già ai singoli decreti attuativi,²⁹ salvo diversa e autonoma impugnazione, il Governo, non avendo proceduto prima all'approvazione del testo di riforma della dirigenza pubblica ha deciso di ritirare il decreto in questione.

A dispetto delle perplessità che ha generato la sentenza della Corte nell'applicare i metodi concertativi tra Stato e Regioni anche all'interno delle procedure legislative, alcune disposizioni riguardanti la riforma della dirigenza pubblica *prima facie* risultavano comunque di dubbia costituzionalità. Infatti, *de iure condito*, dopo la privatizzazione del pubblico impiego e alla luce dell'articolo 117 della Costituzione, così come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha inteso ricondurre la materia concernente l'impiego pubblico regionale, in quanto rientrante nella voce "ordinamento civile" ex articolo 117, secondo comma, lett. l), alla competenza esclusiva dello Stato per quanto attiene ai profili privatizzati del rapporto di lavoro pubblico.³⁰

Per quanto riguarda, invece, i profili pubblicistici del lavoro pubblico ancora vigenti (es. le procedure concorsuali) la Corte costituzionale a più riprese ha fatto rien-

trare tali profili nell'ambito della competenza esclusiva delle Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma 4.³¹

Alla luce di quanto analizzato, è possibile sostenere che, con molta probabilità, il disegno riformatore, previsto all'art. 11 della legge n. 124 del 2015, avrebbe trovato legittimità alla luce del testo di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi.³² Il suddetto testo, che andava a riscrivere buona parte dell'articolo 117 della Costituzione, avrebbe ricompreso infatti, nel comma 2, lettera g), del medesimo articolo, tra le nuove competenze esclusive dello Stato anche la materia relativa alla "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale".

Fallito il tentativo di riscrittura della nostra Carta costituzionale e alla luce della sentenza della Corte costituzionale, il legislatore futuro, quindi, dovrà ipotizzare, sempre nell'ottica dell'uniformità, più idonee e articolate procedure per riformare il sistema della dirigenza pubblica sia in ambito statale che locale.

NOTE

1. La legge 7 agosto 2015, n. 125 recante “deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” è stata pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 13 agosto 2015 (G.U. n. 187) ed è entrata in vigore il 28 agosto del 2015.
2. Se da un lato, infatti, la legge Madia presenta misure direttamente applicative, dall’altro essa, in 13 dei suoi 23 articoli, fa ampio ricorso alla delega legislativa ex articolo 77 della Carta costituzionale.
3. Così B.G. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2015, 621 e ss.
4. Per una analisi della legge nel suo complesso cfr. L. Vandelli, *La riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in Astridonline, n. 21/2015.
5. Sempre nell’ottica della semplificazione e dell’unitarietà nel suo complesso, l’articolo 17 della l. n. 124 del 2015 aveva, infatti, previsto la possibilità per il Governo di esercitare le deleghe in materia di dirigenza pubblica e di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche congiuntamente al fine di elaborare un più organico e coerente Testo Unico sul pubblico impiego. L’eventuale T.U. avrebbe dovuto rispettare i termini di cui all’articolo 11 (e quindi essere adottato entro e non oltre i dodici mesi dall’entrata in vigore della legge) e la procedura di adozione di cui all’articolo 16 della medesima legge.
6. Il testo dello schema di decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica è disponibile sul sito istituzionale del Dipartimento della semplificazione e della pubblica amministrazione.
7. La legge 23 agosto 1988, n. 400, all’articolo 14, comma 2, prescrive infatti che il testo del decreto legislativo adottato dal governo è trasmesso, almeno venti giorni prima della sua scadenza, al Presidente della Repubblica per la emanazione.
8. La sentenza in esame è stata, infatti, depositata in cancelleria il 25 novembre 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie Corte costituzionale del 30 novembre 2016, n. 48.
9. La scansione temporale appena accennata è ben sviluppata da G. D’amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, 23 gennaio 2017, in www.questionegiustizia.it.
10. Sul punto vd. G. Melis, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza&Politica*, vol. XXVI, n. 50/2014, 95 e ss.
11. La presente ricostruzione prende spunto dallo scritto di S. Battini, *Le norme sul personale*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2016, 646 e ss.
12. Per una ricostruzione circa la rivoluzione giuridica del pubblico impiego alla luce delle recenti riforme cfr. M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello stato*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 2/2015, 641 e ss.
13. In merito al ruolo unico vd. C. Meoli, *Commento all’articolo 23*, in M. Rusciano, A. Corpacci, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell’organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, Padova, 1999; L. Zoppoli, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la privatizzazione?* in *Lav. pubb. amm.*, 2002; M. D’Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in *Lav. pubb. amm.*, n. 1/1998.
14. Al ruolo unico dei dirigenti statali sarebbero dovuti confluire i soggetti appartenenti alle amministrazioni statali all’articolo 1,

comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ossia "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI". Restava così fuori dal campo di applicazione, invece, il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Inoltre esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina erano anche i dirigenti scolastici, i dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale. Per questi ultimi l'articolo 11, comma 1, lettera p), conteneva una espressa delega al Governo in merito alla disciplina del conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario. Sul punto il Governo aveva deciso di esercitare la delega in un momento distinto e precedente rispetto alla complessiva riforma della dirigenza pubblica. Il testo in questione è il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171. Nel ruolo dei dirigenti regionali erano racchiusi, invece, i dirigenti assunti a tempo indeterminato delle regioni, degli enti pubblici non economici regionali, delle amministrazioni regionali ad ordinamento autonomo, delle agenzie regionali, delle camere di commercio, degli istituti autonomi case popolari, delle amministrazioni, aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Al ruolo dei dirigenti locali erano ascritti, infine, i dirigenti assunti a tempo indeterminato dagli enti locali, loro consorzi ed associazioni, dalle Agenzie lo-

cali e dagli enti pubblici non economici locali.

15. Per una attenta disamina dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella L. n. 124 del 2015 in materia di accesso e formazione dei dirigenti si rimanda al testo di A. Viscomi, *Linee di riforma in materia di reclutamento e incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1/2014. È importante segnalare che all'interno della legge Madia si prevedeva anche l'esclusione di graduatorie di idonei nei concorsi di accesso.
16. Il sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti pubblici è attualmente disciplinato dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 "regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione, a norma dell'art. 11 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135" cui si rimanda.
17. Sul punto vd. L. Zoppoli, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in *Riv. giur. lav.*, 3/2015, *op. cit.*, 529.
18. L'istituzione, invece, delle Commissioni per la dirigenza regionale e locale, sarebbe dovuta avvenire rispettivamente previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali.
19. Nello specifico alla Commissione venivano attribuite le funzioni relative: alla verifica del conferimento degli incarichi dirigenziali, con il compito ulteriore di verificarne il rispetto delle relative procedure; all'accertamento del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi; alla preselezione dei candidati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali generali; all'effettuazione della valutazione di congruità successiva delle scelte effettuate dalle amministrazioni per gli altri incarichi; all'espressione dei pareri sui provvedimenti volti alla decurtazione della retribuzione di risultato dei dirigenti nei casi previsti dall'articolo 21 del T.U. riguardante le fattispecie di responsabilità dirigenziale.

20. Per cercare di introdurre strumenti più idonei volti demarcare la linea tra politica e amministrazione, il legislatore sul punto provava ad introdurre strutture e istituzioni propri degli ordinamenti anglosassoni di *common law*, caratterizzati da un forte spirito di *civil service*. Volgendo lo sguardo al di fuori del nostro ordinamento per la riforma della dirigenza pubblica, il legislatore, delegante e delegato, sulla scorta dell'esperienza inglese e statunitense, prova ad innestare nel nostro ordinamento una *Civil Service Commission*. Sul punto vd. F. Zaccarelli, *Istituzioni di ispirazione anglosassone nella nuova riforma della pubblica amministrazione: le Commissioni per la dirigenza*, in *Amministrazione in cammino*, 2 novembre 2015.
21. La durata degli incarichi dirigenziali è attualmente fissata dall'articolo 19, comma 2, del T.U. in un minimo di 3 anni ed in un massimo di 5 anni, in ogni caso rinnovabili.
22. Sul punto vd. G. Nicosia, "*Sapere sapienziale*" e gestione responsabile del capitale umano nella riforma "continua" del lavoro pubblico, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014.
23. Per un inquadramento della disciplina relativa alla responsabilità del pubblico dipendente, ed in particolar modo per quanto concerne la responsabilità dirigenziale, cfr. su tutti B. Mazzocchi Buratti, L. Palamara. V. Tenore, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, Milano, 2013.
24. Sul punto vd. C. Deodato, *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2014, 952 e ss.
25. La riflessione è di L. Zoppoli, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in *Riv. giur. lav.*, 3/2015.
26. Nello specifico ci si riferisce all'articolo 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) (nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica) e comma 2 (là dove stabilisce che i decreti legislativi delegati siano adottati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata»). La Sentenza è stata pubblicata in G.U. 1^a s.s. 30/11/2016, n. 48.
27. Il ricorso è stato notificato il 25 ottobre 2015.
28. La Regione Veneto ha altresì mosso una specifica censura riguardante l'articolo 11, comma 1, lettera i) della legge delega riguardante la nuova disciplina dei dirigenti privi di incarico. A detta della ricorrente suddetta previsione avrebbe comportato una riforma in senso peggiorativo dello status dei pubblici dirigenti con conseguente lesione del principio del legittimo affidamento.
29. Punto 9 del considerato in diritto.
30. Sul punto vedi *ex plurimis* le sentenze della Corte costituzionale n. 2/2004, n. 280/2004, n. 233/2006, n. 95/2007, n. 189/2007.
31. Anche qui *ex plurimis* vd. le sentenze della Corte n. 280/2004, n. 233/2006, n. 100/2010, n. 95/2008.
32. Nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016 è stato pubblicato il testo della legge costituzionale approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti. Non essendo stato approvato dalla maggioranza dei 2/3 del Parlamento, il testo di legge di revisione costituzionale è stato soggetto a referendum confermativo, ex articolo 138 della Costituzione, è bocciato dalla maggioranza dei cittadini italiani lo scorso 4 dicembre 2016.

