



Dirigenza pubblica

3 febbraio 2021

Nel corso degli ultimi anni il tema della riforma della dirigenza pubblica è stato al centro del dibattito parlamentare. Sono, in tale ambito, intervenute diverse disposizioni normative volte a modificare, in particolare, la disciplina dell'accesso alla dirigenza, i limiti del trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali delle amministrazioni pubbliche statali, il sistema delle scuole di formazione pubblica della dirigenza. Inoltre, in attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconfiribilità ed incompatibilità e di trasparenza nell'azione amministrativa, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali. Nel corso dell'attuale legislatura è stato presentato dal Governo un disegno di legge che contiene la delega per il riordino della dirigenza con particolare riguardo alla disciplina del reclutamento, degli incarichi e della responsabilità. Il provvedimento è in corso di esame al Senato.

Accesso alla dirigenza

In base alla normativa vigente, il **ruolo dei dirigenti** di ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si articola nella prima e nella seconda fascia ([art. 23, D.Lgs. 165/2001](#)). I requisiti le modalità per accedere alla dirigenza sono disciplinati dal D.Lgs. n. 165 del 2001 (articoli 28 e 28-*bis*, e successive modificazioni) e dai regolamenti di cui al D.P.R. n. 272 del 2004 e al D.P.R. n. 70 del 2013.

Il **sistema di reclutamento dei dirigenti** è stato rinnovato con l'entrata in vigore del [D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70](#), in attuazione all'[articolo 11, co. 1, del D.L. 95/2012](#) (conv. L. 135/2012), che ha autorizzato il Governo ad adottare **uno o più regolamenti di delegificazione** al fine di riformare il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici.

Per effetto di ripetute proroghe, è sospesa la disciplina delle **modalità di reclutamento dei dirigenti di prima fascia** di cui all'**articolo 28-*bis* del testo unico del pubblico impiego** (D.Lgs. 165/2001) ed introdotte ad opera del D.Lgs. 150 del 2009 (art. 47), in base alla quale l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene, per il 50 per cento dei posti disponibili, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni. Da ultimo, l'efficacia di tale disciplina è stata **sospesa fino al 31 dicembre 2021** dal decreto-legge 183 del 2020 (art. 1, co. 6).

Con riferimento alle procedure per il reclutamento, negli anni più recenti la normativa ha teso all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento dei **concorsi unici**, anche al fine di consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale.

Rileva in proposito la previsione dell'art. 4, co. 3-*quinquies*, [D.L. 101/2013](#) che **impone alle amministrazioni statali**, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie e agli enti pubblici non economici, a decorrere **dal 1° gennaio 2014**, di svolgere concorsi pubblici unici per il reclutamento dei **dirigenti** e delle **figure professionali comuni** (con esclusione, pertanto, di regioni ed enti locali).

I concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica, che si avvale a tal fine della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (c.d. Commissione RIPAM), nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In via preliminare, il Dipartimento cura la ricognizione del fabbisogno presso le amministrazioni interessate. Qualora si verifichi che le vacanze di personale riguardino le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale, ferme restando le norme generali di partecipazione ai concorsi pubblici. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto del regime delle assunzioni a

tempo indeterminato previsto dalla normativa vigente, possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso predisposte presso il Dipartimento della funzione pubblica, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni e possono essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi pubblici solo per specifiche professionalità. Per lo svolgimento delle procedure, il bando di concorso può fissare un contributo di ammissione ai concorsi per ciascun candidato in misura non superiore a 10 euro.

Successivamente, il D.Lgs. 75/2017, nel riformare le previsioni dell'[articolo 35, co. 5, del D.Lgs. 165/2001](#), ha previsto la **facoltà** (non obbligo) **per le restanti amministrazioni** pubbliche (diverse da quelle centrali) di rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione RIPAM, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive.

La [Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018](#), con la quale sono state emanate le **linee guida di indirizzo sulle procedure concorsuali**, ai sensi dell'art. 35, co. 5.2., Testo unico pubblico impiego, individuando i vantaggi dell'indizione di concorsi unici per reclutare i dirigenti e le figure professionali comuni, sottolinea come «lo svolgimento dei concorsi in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali ampi, è dunque pratica obbligatoria per le amministrazioni centrali e rappresenta un'opportunità comunque consigliata per tutte le restanti amministrazioni, dato che consente un'adeguata partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale e l'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e uniformi, tali da assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti».

Nelle medesime linee guida, si chiarisce che "in via residuale, resta fermo che, accanto alle procedure centralizzate o aggregate, vi è la possibilità che ciascuna amministrazione decida di organizzare autonomamente la procedura concorsuale di reclutamento del proprio personale. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici **l'autonomia nell'organizzare concorsi pubblici per dirigenti e personale non dirigenziale, è limitata all'esigenza di acquisire specifiche professionalità**. In ogni caso, dovendo privilegiarsi il modello di concorso unico o aggregato, la scelta di gestire autonomamente le proprie procedure concorsuali, senza procedere ad aggregazione, deve essere motivata, soprattutto per le piccole amministrazioni, da condizioni particolari, come situazioni imprevedibili di urgenza o un'eccezionale specificità della figura da reclutare".

Restano ferme le **discipline speciali** in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali delle carriere diplomatica e prefettizia, delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Focus

[Il sistema di reclutamento dei dirigenti](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_app_D.P.R._70_2013.html

Conferimento degli incarichi dirigenziali

Alcuni interventi normativi adottati nel corso degli ultimi anni hanno riguardato, in modo particolare, la disciplina generale del **conferimento degli incarichi dirigenziali** (contenuta nell'[articolo 19 del D.Lgs. n. 165/2001](#)). In particolare, sono state modificate le condizioni necessarie per poter conferire incarichi di funzione dirigenziale a soggetti non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica ed è stata ampliata e ridefinita la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a dirigenti che non appartengono ai ruoli della dirigenza, si tratti di dipendenti da altre amministrazioni pubbliche o da organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti (decreto-legge n. 101/2013, art. 2, co. 8-ter).

Più di recente, il decreto-legge 162 del 2019 (art. 1, co. 6), ha innalzato la percentuale massima degli **incarichi dirigenziali di seconda fascia** che possono essere conferiti a persone di comprovata qualificazione professionale **esterne all'amministrazione, ovvero a personale pubblico non dirigente** (anche appartenente all'amministrazione conferente), con contratto a tempo determinato (ex art. 19, co. 6, D.Lgs. 165/2001), fissandola, per ciascuna amministrazione, nel 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e nel **10 per cento** di quella di seconda fascia (in precedenza era dell'8%).

Tra i requisiti soggettivi che vengono richiesti come condizioni per il conferimento, è stato previsto, in

alternativa ad altri, il possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria.

La formazione universitaria richiesta non può inoltre essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al D.M n. 509/1999.

Con prevalenti finalità di contenimento della spesa pubblica e di favorire il ricambio del personale nelle p.a., è stato previsto ([art. 5 D.L. 06/07/2012, n. 95](#)) il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici **collocati in quiescenza**. A tali amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle suddette amministrazioni e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti.

Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni suddetti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. E' previsto che gli organi costituzionali si adeguino a tali disposizioni nell'ambito della propria autonomia. (Consulta anche le circolari esplicative: [Circolare n. 6/2014](#) e [n. 4/2015](#) del Ministro per la semplificazione e l'amministrazione).

E' stato inoltre specificato che gli incarichi dirigenziali possono essere attribuiti, senza alcun vincolo di esclusività, anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale (legge di stabilità 2016) e che nel caso in cui la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale non trovano inoltre applicazione le disposizioni da adottare ai sensi della legge c.d. anticorruzione (di cui all'art. 1, co. 5, L. 190/2012), con riferimento ai dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi dirigenziali

Ai dirigenti si applica la disciplina generale delle incompatibilità dei dipendenti pubblici (dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3), ferme restando le disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato successivamente previste (art. 23-bis d. lgs. 165/2001).

La legge sul procedimento amministrativo, inoltre, reca una norma di carattere generale che stabilisce che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di **conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale (art. 6-bis, legge 241/1990, introdotto dalla legge anticorruzione 190/2012).

Al contempo, la legge disciplina le ipotesi di **incompatibilità**, cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti (art. 53 del d. Lgs 165/2001 modificato dalla legge 190 del 2012 -legge anticorruzione).

Il quadro normativo contiene fattispecie di maggior dettaglio in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali a partire dal [D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39](#) (adottato in attuazione della delega contenuta nei commi 49 e 50 dell'[art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190](#) la c.d. legge anticorruzione). Tale decreto fa salvi i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali di cui all'[art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001](#) e non modifica la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi già prevista dall'[art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001](#).

A questi si è aggiunta dunque una nuova disciplina, **funzionale alla prevenzione di fenomeni di corruzione**, che ha previsto fattispecie di:

- **inconfiribilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal [capo I del titolo II del libro secondo del codice](#)

[penale](#), nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;

- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Con un novella introdotta dall'art. 29-*ter* del [D.L. n. 69/2013](#) (convertito da L. n. 98/2013) si è previsto che non si applicano agli **incarichi e ai contratti già in essere** prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 39/2013 le disposizioni sull'incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale e sulle incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

Il 20 aprile 2015 è stato adottato dall'ANAC il [Codice di comportamento per i pubblici dipendenti](#), in attuazione di quanto previsto dall'art. 54 del d. lgs. 165/2001.

Il Codice prevede in particolare, all'articolo 7 l'obbligo per i dipendenti pubblici di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti o di organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Il dipendente che si astiene, comunica tale condizione per iscritto al dirigente dell'ufficio di appartenenza specificando la situazione di conflitto. Il dirigente, ove ritenga sussista il conflitto di interessi, prende gli opportuni provvedimenti, anche sostituendo l'interessato. Il dipendente che interviene per dovere d'ufficio o comunque a qualsiasi titolo partecipa ad un procedimento, anche senza esserne responsabile, rispetto al quale possano essere coinvolti interessi propri, in base a quanto detto, ne dà immediata comunicazione al dirigente dell'ufficio di appartenenza che decide sulla astensione del dipendente dalla partecipazione al procedimento in argomento.

L'articolo 15 del Codice di comportamento detta disposizioni particolari per i dirigenti (anche quelli esterni ex art. 19, co. 6, d. lgs. 165/2001) i quali prima di assumere le proprie funzioni, devono comunicare all'ANAC le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività ad esso inerenti. Le predette comunicazioni sono rese mediante autocertificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e contengono altresì l'impegno del dirigente medesimo a rendere edotta l'Autorità in caso di variazioni sopraggiunte. Il dirigente fornisce informazioni sulla propria situazione patrimoniale per l'attuazione da parte dell'Autorità di quanto previsto all'art.15 del d.lgs. 33/2013 relativo agli Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza.

Il dirigente ha l'obbligo di osservare e vigilare sul rispetto delle regole in materia incompatibilità, cumulo degli impieghi e incarichi di lavoro da parte dei propri dipendenti, al fine di evitare pratiche illecite di "doppio lavoro", ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 39/2013.

Trasparenza degli incarichi dirigenziali

In tema di [trasparenza delle pubbliche amministrazioni](#), negli ultimi anni sono state oggetto di riordino e rafforzamento le prescrizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ([decreto legislativo n. 33/2013](#) come modificato dal decreto legislativo 96/2017), con particolare riferimento a quelle relative ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo (salvo che siano attribuiti a titolo gratuito) e ai titolari di incarichi dirigenziali, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Al tempo stesso sono obbligatoriamente pubblicate ed aggiornare le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza.

Sono ricomprese in tali prescrizioni tutte le amministrazioni dello Stato, 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.

Tra gli obblighi di pubblicazione delle p.a. vi rientrano quelli che riguardano i dati dei **titolari di incarichi politici**, anche di natura non elettiva, e i **dirigenti pubblici**.

Con riferimento a questi soggetti le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare:

- l'atto di nomina (art. 14, comma 1, **lett. a**);
- il *curriculum* (art. 14, comma 1, **lett. b**);
- i compensi di qualunque natura connessi alla carica, compresi gli importi di viaggi di servizio e missioni (art. 14, comma 1, **lett. c**);
- i dati relativi ad eventuali altri incarichi in enti pubblici o privati e relativi compensi (art. 14, comma 1, **lett. d**);
- altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e relativi compensi (art. 14, comma 1, **lett. e**);
- le dichiarazioni patrimoniali cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso (art. 14, comma 1, **lett. f**), D.Lgs. 33/2013).

Le pubbliche amministrazioni pubblicano tali dati **entro tre mesi** dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi dalla cessazione dell'incarico (art. 14, comma 2).

L'obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali, in origine previsto per i soli titolari di incarichi politici, è stato **esteso anche ai dirigenti pubblici** ad opera del **D.Lgs. 97/2016** che ha apportato diverse modifiche e integrazioni al D.Lgs. 33/2013. Il nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 14 del D.Lgs. 33/2013 ha previsto in particolare la pubblicazione di tali dati "per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione".

Per i dirigenti l'obbligo riguarda i **dati patrimoniali** ricavabili dalla **dichiarazione dei redditi** e da apposite **attestazioni sui diritti reali** sui beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, sulle azioni di società e sulle quote di partecipazione a società (art. 2, L. 441/1982). Inoltre, la medesima legge prevede che entro un mese dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche, è necessario depositare un'attestazione concernente le **variazioni della situazione patrimoniale** intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi (art. 3) e che entro tre mesi successivi alla cessazione dall'ufficio è necessario depositare una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione (art. 4).

E' al contempo previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare ed aggiornare le informazioni relative ai **titolari di incarichi di collaborazione o consulenza**: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; il curriculum vitae; i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato ([articolo 15 del d.lgs. n. 33/2013](#)).

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, compresi quelli di cui sopra, costituiscono elemento di valutazione della **responsabilità dirigenziale**, eventuale causa di **responsabilità per danno** all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili (art. 46, D.Lgs. 33/2013).

Inoltre, la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una **sanzione amministrativa pecuniaria** da

500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito *internet* dell'amministrazione o organismo interessato. Le sanzioni sono irrogate dall'ANAC, secondo le modalità fissate dalla medesima Autorità nel [regolamento del 16 novembre 2016](#) (art. 47, D.Lgs. 33/2013).

L'Autorità nazionale anticorruzione, in considerazione delle modifiche intervenute con il D.Lgs. 97/2016, ha adottato apposite [Linee guida](#) sull'attuazione dell'articolo 14 del D.Lgs. 33/2013 (Deliberazione 8 marzo 2017, n. 241) con le quali ha fornito indicazioni e chiarimenti ai fini dell'applicazione delle nuove disposizioni, compresa l'entrata in vigore.

Sull'estensione dell'obbligo di pubblicazione ai **redditi e patrimoni personali** (di cui all'art. 14, comma 1, **lett. f**), del D.Lgs. 33/2013) di **tutti i dirigenti pubblici** è successivamente intervenuta la [sentenza 20/2019](#) della Corte costituzionale, che ha evidenziato come in taluni casi i dati di cui era stato previsto un generale obbligo di pubblicazione non sono necessariamente e direttamente collegati all'espletamento dell'incarico affidato. La Corte ha quindi dichiarato l'**illegittimità costituzionale** della norma nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni devono pubblicare i dati **patrimoniali** di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), per **tutti i titolari** di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La Corte ha ritenuto viceversa legittimo l'obbligo di pubblicazione dei **compensi** di tutti i dirigenti pubblici.

Nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte, il D.L. 162/2019 (art. 1, co. da 7 a 7-quater) ha **sospeso fino al 31 dicembre 2020 l'applicazione delle sanzioni** previste dagli articoli 46 e 47 del Codice della trasparenza, in caso di **mancata pubblicazione sia dei compensi, sia dei dati patrimoniali dei dirigenti**. Ciò ad **esclusione**, come specificato, dei **dirigenti** di cui all'art. 19, commi 3 e 4 del decreto legislativo 165 del 2001: si tratta dei dirigenti con incarichi di segretario generale di ministeri o con incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (art. 19, comma 3) e dei dirigenti con incarichi di funzione dirigenziale di livello generale (art. 19, comma 4). Per tali dirigenti continua a trovare piena applicazione la disciplina di pubblicazione vigente (ex art. 14 D.Lgs. 33/2013).

E' stata quindi demandata ad un **regolamento di delegificazione**, da adottare **entro** il medesimo termine (31 dicembre 2020, prorogato al **30 aprile 2021** dall'art. 1, co. 16 del D.L. 183 del 2020), sentito il Garante per la *privacy*, l'**individuazione dei dati** che le amministrazioni devono pubblicare con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, comunque denominati, nel rispetto di determinati criteri quali:

- la graduazione – tenuto conto di una serie di elementi relativi all'incarico svolto - degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi al *curriculum* ed all'assunzione di altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e i relativi compensi;
- la possibilità che i dati patrimoniali possano essere oggetto anche di sola comunicazione all'amministrazione di appartenenza;
- l'individuazione dei dirigenti dell'amministrazione dell'interno, degli affari esteri, delle Forze di polizia, delle Forze armate e dell'amministrazione penitenziaria che sono esclusi dall'obbligo di pubblicazione, per motivi di sicurezza.

Inoltre, non è consentita l'indicizzazione dei dati delle informazioni oggetto del regolamento e gli obblighi di pubblicazione sono estesi anche ai componenti delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose e del comitato di sostegno e monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie costituito presso il Ministero dell'interno.

Trattamento economico dei dirigenti

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica è stato introdotto, dal 1° maggio 2014, un limite massimo retributivo per tutto il **personale pubblico**, fissato in **240.000 euro**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente (in virtù delle modifiche introdotte con l'[articolo 13 del D.L. n. 66/2014](#) agli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del [D.L. n. 201/2011](#)).

Oltre a definire un "nuovo tetto", è stata estesa la platea di destinatari del "tetto" retributivo.

Non sono inoltre più fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali, talché deve intendersi che

si debbano includere nel computo cumulativo delle somme comunque erogate all'interessato dalle amministrazioni pubbliche e sono incluse espressamente le somme erogate dalle società da esse partecipate in via diretta o indiretta. Di conseguenza, il nuovo "tetto" di 240.000 euro trova applicazione alle somme complessivamente erogate all'interessato a carico di uno o più organismi o amministrazioni della p.a. (di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001).

Gli articoli 23- *bis* e 23- *ter* del D.L. n. 201/2011 (e le previsioni dell'art. 1, co. 471-474, L. n. 147/2013, che sono intervenute sulla materia) prevedevano in un primo momento, che il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione costituisse parametro massimo di riferimento per la definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo) con pubbliche amministrazioni statali e con società dalle stesse partecipate. La determinazione puntuale era stata rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: il D.P.C.M. del 23 marzo 2012 ha quantificato in 293.658,95 euro tale indice. In particolare, il d.P.C.M. 23 marzo 2012 definisce, in relazione alle diverse funzioni svolte, il trattamento economico erogabile, utilizzando come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione, che si aggiunge all'ulteriore limite circa le somme che possono essere corrisposte ai dipendenti delle amministrazioni che siano chiamati a svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti: questi soggetti - se conservano il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza - non possono ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento economico già percepito (art. 23- *ter*, comma 2).

Ad inizio della XVII legislatura, con nota circolare del 16 luglio 2013, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha invitato le amministrazioni a comunicare lo stato dell'applicazione del d.P.C.M. 23 marzo 2012 al 31 dicembre 2012. Nel relazionare sullo stato di attuazione di tale normativa, doveva essere evidenziato, per i casi in cui fossero emerse situazioni di scostamento, se le operazioni di riconduzione al tetto si siano completate. Si richiedeva inoltre di segnalare l'eventuale emanazione di direttive interne al fine di assicurare l'applicazione a regime delle prescrizioni del d.P.C.M. 23 marzo 2012.

Sulla materia, nella XVII legislatura, era già intervenuta la legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) estendendo l'ambito di applicazione soggettivo del limite previsto dall'art. 23- *ter*. La legge di stabilità 2014, infatti, ha specificato che il parametro ivi stabilito trovi applicazione, dal 1° gennaio 2014, anche nei confronti di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo con le autorità amministrative indipendenti (art. 1, co. 471). La legge n. 147/2013 ha stabilito, altresì, che tali disposizioni si applichino anche agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 (art. 1, co. 472).

Tali previsioni recavano specifiche previsioni per le società direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni emittenti strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati nei mercati regolamentati. nonché per le società dalle stesse controllate e per le società che emittenti titoli azionari quotati nei mercati regolamentati.

A sua volta, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" ([d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#)) è intervenuto (art. 11) sui **requisiti dei componenti** degli organi amministrativi e di controllo di **società a controllo pubblico** prevedendo, tra l'altro, che nella scelta degli amministratori delle sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo. E' al contempo disciplinata la composizione degli organi di amministrazione, con riferimento anche al numero dei componenti, e i **compensi** corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo e ai dipendenti delle società in controllo pubblico.

A tal fine è previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, emani un decreto che, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, classifichi le società in **cinque fasce**. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite massimo dei **compensi** del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che **non potrà** comunque **eccedere** il limite massimo di euro **240.000 euro** annui.

Si ricorda infine che la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 124/2017](#), ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sul limite retributivo e sul divieto di cumulo retribuzione-pensione previsti a decorrere dal 1° maggio 2014.

La delega per il riordino della dirigenza

All'interno del disegno di legge di iniziativa del Governo Conte I che contiene disposizioni per il miglioramento della pubblica amministrazione - il cui esame è stato avviato al Senato ([S. 1122](#)) - viene conferita una delega al Governo per il riordino della dirigenza, al fine di incentivare la qualità della prestazione lavorativa dei dirigenti (articolo 4).

Alcuni principi e criteri della delega attengono alla revisione del **sistema di reclutamento dei dirigenti** pubblici, prevedendo in particolare la revisione dei requisiti per l'accesso alla qualifica di dirigente, l'attribuzione della complessiva gestione dei concorsi per i dirigenti statali alla SNA (Scuola nazionale dell'amministrazione), l'introduzione di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell'ultimo triennio, la revisione della quota percentuale riservata ai concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, nonché la semplificazione della vigente normativa sul reclutamento dei dirigenti scolastici.

In tema di **incarichi dirigenziali**, le norme di delega aprono alla ridefinizione dei criteri per il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi dirigenziali, e all'introduzione di disposizioni che, con particolare riferimento agli incarichi di livello dirigenziale generale, valorizzino la capacità professionale e i risultati conseguiti nell'ambito degli incarichi già svolti.

Si prevede inoltre l'introduzione di disposizioni in materia di rinnovabilità dell'incarico. Ulteriori criteri prefigurano la modifica della vigente disciplina in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e l'elevamento delle quote percentuali di dotazione organica - entro un limite massimo del 30 per cento - per le quali è possibile il conferimento di incarichi ai dirigenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni pubbliche e semplificazione delle relative procedure, eventualmente anche eliminando l'obbligo del rilascio del nulla osta da parte dell'amministrazione di appartenenza.

nell'ambito della delega si prevede inoltre:

- l'elaborazione di un codice di condotta recante tutte le ipotesi di **responsabilità disciplinare**;
- l'aggiornamento della disciplina della **responsabilità dirigenziale** e delle relative modalità di accertamento
- la qualificazione come ipotesi di responsabilità sia disciplinare sia dirigenziale delle fattispecie di omessa verifica dell'effettiva presenza in servizio del personale assegnato, di scarsa produttività o di inefficiente organizzazione delle risorse a disposizione;
- l'implementazione della **banca dati della dirigenza statale**.

Nella **precedente legislatura**, la legge n. 124/2015 conteneva una delega per una riforma della dirigenza volta ad istituire il "sistema della dirigenza pubblica", con norme comuni per la dirigenza statale, regionale e locale; il testo di riforma non è stato approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega (n. 124/2015).

Dossier

[Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione](#)
<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11930/deleghe-al-governo-miglioramento-della-pubblica-amministrazione-1.html>

La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015

In attuazione della legge di riforma della p.a. era stato trasmesso al Parlamento, nella XVII legislatura, lo schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza ([A.G. 328](#)), che disponeva, in primo luogo

l'articolazione del "sistema della dirigenza pubblica" nei tre ruoli della **dirigenza statale, regionale e locale**, ai quali si accede tramite procedure di reclutamento e requisiti omogenei, cui si affianca il ruolo della **dirigenza delle autorità indipendenti**.

Sullo schema di decreto legislativo di riforma erano stati espressi i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Il testo non è stato poi approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge 124/2015, tra cui quelle relative alla disciplina della dirigenza, nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Nel testo di riforma i ruoli della dirigenza regionale e locale erano istituiti previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Erano **esclusi** dall'applicazione della nuova disciplina i dirigenti scolastici e i dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale.

Veniva sancito il principio in base al quale la **qualifica dirigenziale** è unica e ogni dirigente iscritto in uno dei tre ruoli, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, può ricoprire qualsiasi **incarico dirigenziale**. La distinzione tra dirigente di prima e seconda fascia viene quindi superata, attribuendo alle amministrazioni pubbliche la facoltà di articolare gli uffici dirigenziali in diversi livelli di responsabilità, anche introducendo la distinzione tra **incarichi dirigenziali generali** e altri incarichi dirigenziali.

Era contestualmente disposta, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la realizzazione di una **banca dati** contenente l'elenco degli uffici dirigenziali, dei titolari di incarichi, del relativo *curriculum vitae* e percorso professionale.

Il provvedimento disponeva, al contempo, l'istituzione delle **Commissioni per la dirigenza statale** (entro 90 giorni), **regionale e locale** (previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali), cui sono attribuite funzioni che investono, tra le altre, le procedure per il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la definizione di criteri generali per l'assegnazione degli incarichi e la relativa valutazione.

Alla dirigenza pubblica si accedeva mediante le due modalità del **corso-concorso** e del **concorso**, salvo il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle amministrazioni nei limiti di quanto stabilito dalla legge.

Lo schema di decreto legislativo interveniva quindi sull'assetto e sulle funzioni della **Scuola nazionale dell'amministrazione** (SNA), di cui è disposta la trasformazione in **agenzia**, operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio e soggetta al controllo della corte dei conti. Alla SNA competono, in particolare, funzioni di reclutamento e di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, anche avvalendosi di istituzioni nazionali ed internazionali.

Specifiche disposizioni erano dettate relativamente alla **formazione dei dirigenti**, tenuti a frequentare corsi di formazione (organizzati o approvati dalla SNA) per un numero di ore definito dal regolamento di attuazione.

Gli incarichi dirigenziali erano sempre conferiti mediante **procedura comparativa con avviso pubblico**, ad eccezione dell'assegnazione del primo incarico e di quanto previsto ai fini della procedura per i dirigenti privi di incarico. Ai fini del conferimento di ciascun incarico dirigenziale, l'amministrazione definisce i criteri di scelta nell'ambito dei criteri generali fissati dalle istituende Commissioni per la dirigenza pubblica, regionale e locale. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali non generali la scelta dell'amministrazione è comunicata alle Commissioni che, entro 15 giorni, possono rilevare il mancato rispetto dei requisiti e dei criteri fissati. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali generali le suddette Commissioni selezionano una *short list* di candidati ritenuti più idonei in base ai richiamati criteri generali.

Veniva mantenuta la possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali a **soggetti esterni** alle pubbliche amministrazioni individuando miniti massimi.

Quanto alla **durata** degli incarichi dirigenziali, veniva previsto il termine di 4 anni, rinnovabile di ulteriori 2 anni, a condizione che il dirigente abbia conseguito una valutazione positiva e con decisione motivata dell'amministrazione, per una sola volta; successivamente, viene svolta la procedura comparativa con avviso pubblico, cui può partecipare il dirigente già titolare dell'incarico salvo il caso di uffici a rischio di corruzione per i quali la legge già richiede il rispetto del principio della rotazione.

Alla scadenza di ogni incarico il dirigente rimaneva iscritto al ruolo ed è collocato in disponibilità fino

all'attribuzione di un nuovo incarico. Una disciplina specifica viene introdotta per i **dirigenti privi di incarico**: essi hanno l'obbligo di partecipare, ogni anno, ad almeno 5 procedure comparative per le quali abbiano i requisiti; decorso un anno le amministrazioni possono conferire direttamente incarichi dirigenziali per i quali essi abbiano i requisiti; qualora sia decorso un anno senza incarico nell'anno successivo, ai fini del trattamento economico, sono ridotti di un terzo le parti fisse. Decorso 2 anni dal collocamento di disponibilità, il Dipartimento per la funzione pubblica provvede a collocarli direttamente presso le amministrazioni in cui vi siano posti disponibili, ove ne abbiano i requisiti; viene previsto che, in caso di rifiuto, il dirigente decade dal ruolo. Le amministrazioni possono altresì attribuire ai dirigenti privi di incarico, con il loro consenso, funzioni di supporto senza il conferimento di incarichi dirigenziali e retribuzioni aggiuntive. In ogni caso, i dirigenti privi di incarico possono in ogni momento formulare richiesta di ricollocazione in qualifiche non dirigenziali.

Venivano inoltre elencati una serie di fattori che vengono in rilievo ai fini della **valutazione dei dirigenti**. Tra questi, in particolare: la capacità di gestione delle risorse umane assegnate alla struttura e di controllo e valutazione sulle presenze e sull'apporto motivazionale di ciascun dipendente; la tempestiva individuazione di fattori di rischio; la garanzia di trasparenza; l'individuazione di metodologie migliorative e coinvolgenti l'utenza nella valutazione dell'operato della struttura.

Il provvedimento individuava ulteriori ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi dirigenziali, che possono dare luogo alla **revoca** dell'incarico dirigenziale.

Veniva affidato al decreto legislativo da adottare entro il 28 febbraio 2016, in attuazione della medesima legge 124/2015 (art. 17), in materia di pubblico impiego, l'individuazione delle forme di controllo sulle **modalità** con cui i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali generali esplicano il proprio **potere sindacatorio e di controllo** sull'attività dei dirigenti e di periodica verifica del raggiungimento dei risultati dell'ufficio. In tale quadro, sono altresì definite le modalità di controllo sull'attuazione del programma da parte del segretario generale dei ministeri (in cui è presente tale figura), dei titolari di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, dei dirigenti generali.

Era inoltre enunciato il principio di non derogabilità delle disposizioni del decreto legislativo da parte di contratti o accordi collettivi.

In sede di **prima attuazione**, era prevista l'iscrizione di diritto ai ruoli della dirigenza tutti i dirigenti a tempo indeterminato facenti parte delle relative amministrazioni alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale nelle amministrazioni statali, fino ad esaurimento della qualifica di prima fascia, il conferimento dell'incarico avviene, in misura non inferiore al 30 per cento delle relative posizioni, ai dirigenti di prima fascia facenti parte dei ruoli dell'amministrazione alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Gli incarichi dirigenziali sono disciplinati dalla normativa vigente fino alla definizione dei criteri generali da parte delle Commissioni.

Il provvedimento dettava inoltre disposizioni finalizzate, da una parte, a prevedere, nell'ambito dei contratti collettivi, una graduale convergenza del **trattamento economico** fondamentale di tutti coloro che sono iscritti nei ruoli della dirigenza utilizzando le economie derivanti dalle nuove previsioni; viene stabilito, in particolare, che il trattamento economico accessorio deve costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva del dirigente e la parte collegata ai risultati almeno il 30 per cento (60 e 40 per cento per i titolari di incarichi dirigenziali generali). La retribuzione di posizione deve essere interamente correlata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità.

Per quanto riguarda la **dirigenza degli enti locali**, era disposto il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali (a decorrere dall'effettiva costituzione del ruolo della dirigenza locale e fatti salvi, fino alla naturale scadenza, gli incarichi in essere), che confluiscono nel ruolo della dirigenza locale; gli attuali segretari comunali e provinciali vengono assunti dalle amministrazioni che conferiscono loro incarichi dirigenziali nei limiti delle dotazioni organiche. Norme specifiche sono altresì dettate in sede di prima applicazione nonché per coloro che appartengono alla fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate al 28 agosto 2015.

Era previsto, al contempo, l'obbligo per gli enti locali di nominare un **dirigente apicale** cui affidare compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità, che non può essere coordinato da altra figura di dirigente generale; le città metropolitane e i comuni con più di 100.000 abitanti possono, in alternativa, nominare un **direttore generale** e affidare il controllo della legalità e la funzione rogante ad un dirigente iscritto nei ruoli della dirigenza. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti a comunità montane) era stabilito l'obbligo di gestire in forma associata la funzione di direzione apicale.

