

DOTTRINA

RECLUTAMENTO E RUOLO UNICO: FILOSOFIE ORGANIZZATIVO-ISTITUZIONALI E TECNICHE REGOLATIVE

Fonte: *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni (II)*, fasc.1-2, 2016, pag. 43

Autori: **Lorenzo Zoppoli**

Sommario: 1. Alcune considerazioni preliminari sulla riforma Madia: modi, tempi e ostacoli alla luce di Corte Cost. 251/2016. — 2. Una nuova filosofia della riforma dopo l'aziendalismo atomistico?. — 3. I nuovi ruoli dirigenziali: mercato o rete di protezione? — 4. Ma la riforma Madia è davvero un passo decisivo verso un ruolo unico? — 5. Tempi e modi del reclutamento della dirigenza rivisitata. — 6. Compromessi dell'ultim'ora e alternative ispirate a sano pragmatismo.

1. Alcune considerazioni preliminari sulla riforma Madia: modi, tempi e ostacoli alla luce di Corte Cost. 251/2016.

Fino alla metà di novembre il percorso della riforma della dirigenza pubblica impiantato sull'art. 11 della legge delega n. 124 dell'agosto 2015 (c.d. riforma Madia) pareva accidentato ma, tutto sommato, ancora suscettibile di un possibile arrivo a destinazione. La bozza di d.lgs. approvata dal Governo il 25 agosto aveva infatti ricevuto un'accoglienza tiepida o ipercritica dalla dottrina (1) e, soprattutto in alcuni snodi istituzionali cruciali (cioè i pareri di Consiglio di Stato, Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali e Commissioni parlamentari), diffusi inviti a integrazioni e modifiche profonde o profondissime. Ciononostante il Governo sembrava intenzionato a fare buon viso a cattivo gioco e andare avanti tenendo il più possibile conto di tutti (o quasi) i rilievi accumulati, in modo da evitare, con l'approvazione definitiva, la scadenza della delega (12 mesi), ormai agganciata ad una deliberazione finale in Consiglio dei Ministri tra fine novembre e inizio dicembre (cioè a cavallo con lo svolgimento del cruciale referendum costituzionale fissato al 4 dicembre). Quella deliberazione arriva, seppure in una versione semi-definitiva, il 25 novembre (2). Proprio sul nastro d'arrivo però, cioè tra il 24 e il 25 novembre, la riforma della dirigenza è andata a sbattere contro una sorta di TIR sbucato dalle nebbie degli

incerti equilibri costituzionali segnati dall'art. 117, in procinto di essere giubilato (negli auspici governativi) dalla volontà popolare. Quel TIR è la sentenza della Corte costituzionale n. 251 depositata proprio il 25 novembre 2016, che dichiara « l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p), q), e comma 2 della l. 7 agosto 2015 n. 124... nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni » (3).

Anche se questa sentenza lascia intatti alcuni principi di delega generali (sistema della dirigenza pubblica articolato in ruoli unificati e coordinati; accesso e procedure analoghe di reclutamento e piena mobilità tra i ruoli: art. 1 lett. a) della l. 124) e altri specifici (sull'inquadramento della dirigenza statale e degli enti locali e sui segretari comunali: art. 1 lett. b) n. 1, 3, e 4), la potatura dei rami sui quali andava poggiata la rivisitazione del sistema della dirigenza pubblica vigente è troppo ampia e drastica per non sfigurare radicalmente l'albero della delega (4). Perciò, in un sussulto di saggezza, il Governo ha ritirato tempestivamente la bozza di d.lgs. approvato il 25 novembre, forse ritenendo di poter ancora rimediare in qualche modo, con un'intesa « a sanatoria » o con un intervento rapido e specifico sulla legge delega. L'esito del referendum del 4 dicembre, con la conseguente crisi di Governo, credo abbia chiuso ogni speranza di una soluzione rapida dell'inatteso scontro frontale. Questo però non significa, a mio parere, che modalità e contenuti della bozza di riforma della dirigenza giunta in dirittura di arrivo non meritino attenta considerazione. A patto però che Governo e Ministro proponente prendano atto dei molti errori commessi durante il percorso e non si attribuisca tutta la colpa di questo « fallimento » alla Corte costituzionale o a un qualche destino « cinico e baro ».

Proprio in considerazione di questa vicenda generale prima di entrare nel merito dei temi a me assegnati, qualche considerazione preliminare si impone.

La prima riguarda prevedibilità e significati della sentenza 251/2016. Una sentenza in fondo stringata ma di grande complessità, che merita un'analisi approfondita, qui impossibile. Mi limito perciò ad alcune considerazioni di fondo. Quanto alla prevedibilità, distinguerei la c.d. costituzione materiale dai precedenti giurisprudenziali in termini. Se infatti andiamo a vedere, soprattutto con gli occhi del giuslavorista, come si andava assestando nella legislazione il principio costituzionale di leale collaborazione, non può stupire un invito alla prudenza del « riformatore di sistema », che — specie in materie come la dirigenza pubblica, dove tracciare una netta linea di confine tra potestà legislative statali e regionali è assai difficile (5) — deve operare coinvolgendo, nel modo più profondo possibile, tutti i soggetti istituzionali cui l'ordinamento giuridico riconosce forme più o meno incisive di autonomia politico-istituzionale. Appare persino imbarazzante dover ricordare che, se alcune istituzioni giungono a ricevere una tale rilevanza nella Carta costituzionale da accedere a poteri legislativi (ma anche solo « paralegislativi »), questo non accade per

ragioni puramente formali, ma per ragioni di delicati compromessi politici, che, possono piacere o no, affondano le loro radici in dinamiche profonde e diffuse di carattere sociale, economico, culturale e persino antropologico (che poi sono quelle che « nutrono » la c.d. costituzione materiale). Il coinvolgimento convinto di quei soggetti — per quanto lungo e defaticante possa essere — prima di dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale, diviene allora una garanzia di effettività e stabilità di eventuali riforme. Ogni accelerazione e semplificazione, se può servire a sbandierare « risultati » di breve periodo, rischia di rendere le riforme traguardi di pura facciata o, addirittura, carta straccia, destinata ad arrancare proprio laddove quelle riforme hanno maggior bisogno di essere attuate con forza e convinzioni diffuse. E magari a naufragare dinanzi ad uno dei tanti contenziosi e controlli che un ordinamento giuridico moderno — e, quindi, complesso — non può non contemplare.

Certo si può obiettare che siderale è la distanza tra il disegno istituzionale di una democrazia policentrica e decentrata, ma efficiente ed efficace, e la realtà di un regionalismo clientelare e sprecone, incapace di realizzare standard accettabili nei servizi ai cittadini. E a questa obiezione, per tanti versi fondata, non credo occorra rispondere polemicamente, anzi. Però penso anche che se mutiamo il contesto di analisi e passiamo dal « regionalismo costituzionale » al « regionalismo reale » occorre svolgere un'analisi di diverso tipo, guardando ai legami tra soggetti politici nazionali e regionali; alle stagioni politiche, ma anche economico-finanziarie in cui abbiamo sperimentato assetti istituzionali dove si è riconosciuto maggior rilievo alle Regioni; alla superficialità di luoghi comuni che fanno di tuttata l'erba un fascio. E, in ogni caso, da dimostrare è che un ritorno al centralismo statale sia la panacea dei tanti mali creati da una spesa pubblica tanto consistente quanto inefficace.

Tornando al discorso tecnico, la valutazione di un'importante sentenza della Corte costituzionale non può farsi che partendo dal diritto vigente, che è profondamente permeato da un impianto policentrico e decentrato. Ora mentre la riforma Madia, come molte altre riforme del Governo Renzi (6), si muoveva già in un diverso contesto istituzionale (quasi dando per scontato un esito referendario abrogativo dell'attuale tit. V Cost.), la sentenza 251/2016 fa indubbiamente un ulteriore passo verso la valorizzazione di quell'impianto, imponendo il rispetto del principio di leale collaborazione anche al legislatore che affidi al Governo il completamento della normativa primaria in materie dove c'è potestà legislativa anche (se non addirittura esclusivamente) regionale. In questo hanno probabilmente ragione i commentatori che hanno rilevato l'originalità di riferire il principio alla normativa primaria rimessa a decreti legislativi, con una interpretazione innovativa dell'art. 76 Cost. (7). In sintesi la Corte, parafrasando Dworkin, invita a prendere le autonomie sul serio, come i diritti. In fondo però si tratta solo di un adeguamento della costituzione formale a quella materiale, che ha visto e, a questo punto, vedrà ancora per vari anni un ruolo essenziale dell'organizzazione regionale nello svolgimento di molte

attività amministrative e svariati servizi pubblici. A me pare quindi che la Corte abbia solo la responsabilità (non la colpa) di dover fungere da sismografo delle scosse sempre più profonde che colpiscono il tessuto istituzionale della Carta fondamentale, rispetto al quale il sistema politico non smette di oscillare tra antiche ispirazioni cripto-federaliste o, quanto meno, marcate propensioni per un regionalismo forte e tentazioni semplificatrici incentrate su un neo-centralismo tutto da ri-sperimentare.

2. Una nuova filosofia della riforma dopo l'aziendalismo atomistico?

Chiarito il mio pensiero su questo primo aspetto preliminare, vorrei ancora dedicare una qualche attenzione ad aspetti di scenario, questa volta riguardanti la filosofia ispiratrice della riforma del lavoro pubblico targata Renzi-Madia.

Com'è noto, anche per questa nuova tappa della riforma « infinita » molto si discute quanto a continuità/discontinuità con quelle che l'hanno preceduta a partire dagli ormai lontani anni '90 (8). Si tende al riguardo ad enfatizzare il problema della sempre più ambigua mezzadria privato/pubblico, leggendo negli interventi più recenti del riformatore una continuità con la scelta di forte legificazione della riforma Brunetta (che però non equivale certo a ripubblicizzazione). Pur essendo fermamente convinto che la questione, da affrontare su un terreno sempre più infido e incerto, vada risolta più nel senso della continuità con il mutamento di paradigma realizzato negli anni '90 (almeno fino a quando la legge e il giudice resteranno ancorati ad una dimensione giuridica comune al lavoro privato) (9), sono ultimamente sempre più preoccupato dei contenuti sostanziali dei progetti riformatori, contenuti che possono anche profondamente divaricarsi rispetto alle forme giuridiche o alle categorie concettuali che si prediligono nel regolare come nel ricostruire il confuso quadro normativo.

Con riferimento alla riforma della dirigenza annunciata nella l. 124/2015 si è ad esempio sempre più sentito ascrivere alcune scelte di fondo della legge delega all'idea di rafforzare e potenziare sì il ruolo dirigenziale nell'ambito degli apparati pubblici, ma secondo una logica funzionale e regolativa che recuperi, in modo più deciso, l'unitarietà della figura istituzionale del dirigente pubblico, fino al punto da configurare il nuovo statuto del « dirigente della Repubblica » al servizio della Nazione, con un recupero, anche semantico, dei valori costituzionali. Questa teorica bene si sposa con un altro assunto della riforma Madia, cioè quello secondo cui il pubblico dipendente sarebbe in fin dei conti da considerare come un tassello del complessivo sistema amministrativo senza che troppo debbano pesare le differenze derivanti dall'appartenere a questo o a quell'apparato pubblico.

Ora non sembra necessario indugiare troppo sui profili suggestivi e pienamente condivisibili di tali prospettazioni nella misura in cui tendono a ribadire uno statuto etico-

professionale del pubblico dipendente, statuto giustamente affidato ad una sorta di « olistica custodia » dai pur scarni principi costituzionali e in gran parte da inverare in una prassi amministrativa dove il già richiamato divario tra filosofia istituzionale e realtà assume proporzioni disperanti. Quindi mi si consentirà di indulgiare poco anche sulla necessità di approfondire il massimo impegno nella prassi piuttosto che nel far tornare a risplendere le « custodie » costituzionali lucidandole con massicce dosi di retorica (politica o giuridica) più o meno efficace.

Invece mi pare interessante rimarcare come il recupero della evocativa semantica costituzionale venga da qualcuno presentata come pienamente compatibile con una lettura in chiave privatistica anche delle nuove tendenze regolative fortemente unificanti: a patto di mettere a fuoco che si starebbe passando da modelli privatistici ispirati all'atomizzazione aziendalistica e a tecniche sperimentate soprattutto nell'industria (come il famigerato MBO, *management by objective*) a modelli di regolazione pure presenti nel settore privato che valorizzano i *network* relazionali, le c.d. aziende a rete, collocando la prestazione del dipendente in un contesto sistematico che va ben oltre la specifica organizzazione (10).

Il parallelo è di certo suggestivo ed ancor più meritorio è il fatto che provenga da studiosi di area pubblicistica fortemente intenzionati a tener ancorata alle esperienze più avanzate e moderne delle organizzazioni di impresa la prospettiva riformatrice del lavoro pubblico e, in particolare, della dirigenza. Cionondimeno mi pare foriero di molti equivoci, forse troppi. Al punto che si rischia di veicolare modelli e regole pesanti e burocratiche nel modo più antico del termine, molto distanti in ogni caso dalle dinamiche organizzative più duttili ed efficaci presenti nel privato, spacciandole per adeguamenti al privato d'avanguardia. Con la conseguente divaricazione tra contenuti sostanziali e forme giuridiche messe insieme dall'apprendista riformatore.

Un punto deve essere a mio parere ben chiaro. Il rilancio della dirigenza deve restare ancorato alla rilevanza della micro-organizzazione negli apparati pubblici. Infatti il punto davvero irrisolto della riforma « infinita » avviata negli ormai lontani anni '90 è quello di inserire nelle amministrazioni, in tutte le amministrazioni pubbliche, concrete professionalità capaci di far funzionare meglio (una volta avrei scritto « al meglio ») ogni specifica organizzazione di ciascuna amministrazione. Per far questo servono certo professionisti onesti e forniti di grande senso istituzionale, ma servono soprattutto soggetti con conoscenze e poteri tali da consentire loro di dominare tutti gli aspetti più minuti delle organizzazioni. Quindi non genericamente senso dello Stato o, più modernamente, dedizione alla Repubblica, ma competenze specifiche (e qui un dirigente regionale che si occupi di agricoltura ha ben poco a che vedere con un dirigente parastatale che deve occuparsi del sistema pensionistico) e un adeguato spazio di autonomia rispetto ai portatori di interessi diversi da quello della funzionalità organizzativa (*in primis* dalla politica se si fa portatrice di scelte distoniche rispetto a quelle istituzionali). Il tutto corredato da un

sistema che individui e valuti meriti e responsabilità, premiando chi riesce a far funzionare anche solo meglio (ahimè) le amministrazioni e penalizzando chi fa il contrario. Non credo che questo disegno sia anacronistico né che lo si possa rilanciare passando dalla valorizzazione della dimensione specifica di ciascuna organizzazione amministrativa alla costruzione di una figura generale di dirigente della Repubblica. Mi pare un chiaro ritorno all'indietro, un tentativo tutto politico di addossare ad un segmento della classe dirigente (quello burocratico) un percorso palingenetico che toccherebbe invece soprattutto ad un altro segmento (quello squisitamente politico). E se un convincente rinnovamento etico-professionale del ceto politico (variamente denominato dai populismi di lotta e di governo: rottamazione, ribaltamento, inscatolamento, delegittimazione via web, ecc.) non si riesce a realizzare, certo non se ne viene a capo enfatizzando figure mitologiche come il « dirigente demiurgo » cui accollare ogni concreta responsabilità.

Ecco forse da questo occorrerebbe ripartire: fatte le debite eccezioni, la riforma della dirigenza pubblica dovrebbe ripartire dal favorire e premiare al più presto possibile, in ogni contesto organizzativo, le sinergie tra tutti i soggetti in grado di influire in qualsiasi modo su efficienza ed efficacia organizzativa. A poco serve inseguire modelli ideali o perfezionismi; molto di più serve invece apprestare una strumentazione che incroci subito le prassi, valorizzando quanto di buono c'è o correggendo con massima urgenza le storture che paralizzano, ritardano, imballano l'azione amministrativa o l'erogazione dei servizi che, a risorse economiche calanti, vanno resi meglio e più rapidamente. Al riguardo ogni amministrazione deve avere il suo progetto e gli strumenti soggettivi e oggettivi per praticare il miglioramento possibile. Non credo ci sia nessun modello ideale; ma solo un pragmatismo virtuoso nei risultati da raggiungere e nei tempi per farlo.

Purtroppo tra i tanti processi di stagnazione o degenerazione ai quali abbiamo assistito nell'ultimo quarto di secolo c'è quello di una diffusa (ma non generale) resistenza degli apparati pubblici ad essere gestiti secondo criteri rigorosamente organizzativo/funzionali. In sintesi, è venuto a mancare sempre più nella vita delle amministrazioni un « portatore » diffuso del punto di vista strettamente organizzativo o, per dirla in termini più giuridici, l'individuazione di una precisa titolarità dell'interesse soggettivo dell'organizzazione in quanto tale. È un problema antico ed è anche alla radice della collocazione sistematica della disciplina del lavoro pubblico (e del potere organizzativo-gestionale nelle amministrazioni pubbliche) nel diritto amministrativo o nel diritto dei privati. Finché è prevalsa la prima, la convinzione diffusa era che la *mission* organizzativa toccasse alla politica. Ma questa configurazione giuridica si è rivelata, almeno in Italia, ideologica e mistificatoria: e di ciò mai ci si dovrebbe dimenticare quando si coltivano progetti di nuovi *revirement* con un rilancio del ruolo della politica nelle responsabilità gestionali e organizzative degli apparati pubblici. Come pure non si dovrebbe dimenticare che la scelta « privatista » (ma qui si potrebbe anche dire, in un'accezione puramente organizzativistica, « aziendalista ») nasce dall'esigenza di essere più aderenti alla realtà delle tante

amministrazioni alle quali ha dato vita lo Stato moderno — democratico, pluralista, decentrato, policentrico, interventista, programmatore e, da ultimo, espropriato da autorità sovranazionali — in cui la politica appare sempre più frammentata, discontinua, permeabile ad interessi esterni a quelli specificamente organizzativi. In un mondo pubblico sempre più frammentato occorre garantire anche una consistente tutela di un interesse organizzativo che va però inteso in senso « dinamico », cioè da costruire in ciascun contesto specifico partendo dai frammenti di interessi convergenti, che possono dare rilevanza concreta all'interesse organizzativo stesso. Si tratta di un mestiere vero e proprio, un mestiere forse nuovo che, per mancanza di una semantica adeguata, si è descritta in termini di managerialità, con un tributo pagato alle mode sulla centralità dell'azienda privata; ma che in realtà vuole alludere ad un soggetto dotato di una capacità gestionale fatta di competenze molto lontane dalle burocrazie ministeriali novecentesche e composte piuttosto da duttilità mentale, versatilità comunicativa, sensibilità verso le varie componenti della « macchina » organizzativa, abilità negoziale, ma anche fermezza metodologica, orgoglio di ruolo e massima attenzione al rapporto tra costi/risultati delle azioni intraprese. Con una sola consapevolezza: che nelle pubbliche amministrazioni non può valere il mito della « solitudine del manager ». Un dirigente che non dialoghi e non cooperi, da un lato con il vertice politico e dell'altro con i dipendenti e i loro rappresentanti (ma anche con gli organi di controllo, con l'opinione pubblica, con gli utenti, con altri poteri pubblici, *in primis* la magistratura), nelle pubbliche amministrazioni è destinato a durare poco o a innestare dinamiche dagli esiti imprevedibili.

In effetti le organizzazioni pubbliche sono macchine sempre più complesse, sia perché devono gestire attività sempre più stratificate e diversificate con minori risorse economiche sia perché continuano ad essere caratterizzate da una forte componente umana, tendenzialmente meno omologata e omologabile proprio nella dimensione lavorativa. Se poi funzionano in base a principi divergenti — come spesso sono quello politico-consensuale, su cui si basa la legittimazione del vertice politico, e quello efficientistico, su cui dovrebbe basarsi la legittimazione burocratica — è del tutto inutile immaginare una cornice regolativa adeguata ricorrendo a schemi astratti e/o semplicistici. Si rischia di cadere con estrema facilità da un'ideologia all'altra, allontanandosi dall'unico approccio giusto che è quello di cercare pragmaticamente gli assetti di volta in volta più adatti a far emergere e soddisfare il suddetto interesse organizzativo (tra l'altro in continua mutazione). La mia impressione è che il « dirigente della Repubblica » non sia altro che uno schema astratto, specie se coniugato con un appannamento della rilevanza della dimensione micro-organizzativa. E il riferimento all'impresa a rete o al *plural employer model* (11) non mi pare affatto idoneo a mitigare il sospetto che si voglia eludere questo cruciale nodo (12).

Fatte le debite differenze, si può infatti osservare che:

a) l'impresa a rete è un'espressione indefinita con la quale si segnala soprattutto un nuovo modello organizzativo più dinamico e flessibile di quello fordista, che caratterizzava essenzialmente il settore manifatturiero e che ormai da anni è in fase di (parziale) superamento. Riferire tale modello alle pubbliche amministrazioni — che in qualche modo sono state sempre profondamente diverse dalle imprese — è alquanto problematico e richiederebbe notevoli approfondimenti tanto sui modelli mutuati dalla scienze dell'organizzazione quanto sulle forme giuridiche con cui si realizza la rete. In ogni caso le variabili formali e sostanziali per assimilare le molteplici tendenze ri-organizzative in atto sono plurime e difficilmente consentono oggi di tracciare con chiarezza direttrici di convergenza o divergenza con l'accetta della distinzione pubblico/privato;

b) di rete e multidatorialità si parla con riferimento a processi organizzativi di grande rilevanza e tuttavia specifici che riguardano da un lato i gruppi di impresa e dall'altro le c.d. catene degli appalti o il *subcontracting*. La figura del *co-employer* in tali processi può avere rilevanza giuridica a determinati fini ed essere specificamente regolata; ma può anche restare su un piano del tutto fattuale. Assumere questa prospettiva come un nuovo modello di regolazione generale dei rapporti di lavoro appare quanto meno generico e prematuro;

c) nel privato lo si fa anche per rilevare come una nuova frammentazione organizzativa delle grandi imprese induca la necessità di adeguare le tutele per i lavoratori spostando il *focus* dal contratto di lavoro al mercato (c.d. *flexicurity*), con tutto quanto comporta in termini di sgravio di costi per l'impresa e aggravio per le finanze pubbliche. Si tratta di riaggiustamenti profondi del diritto del lavoro italiano (ma non solo) nato con riferimento soprattutto alla grande impresa e oggi alla ricerca di un nuovo baricentro più in linea con le ricadute della globalizzazione; ma tali aggiustamenti non appaiono granché utili a rimodellare le regole del lavoro pubblico in modo da rivisitare il complesso ruolo della dirigenza.

In sintesi potrebbe dirsi che mentre il *multi employer model* si prospetta come un'evoluzione di organizzazioni sperimentate che tendono a potenziarsi adeguandosi a equilibri inediti, in linea generale per le pubbliche amministrazioni il problema di fondo è quello di dar vita a organizzazioni concretamente funzionanti in un contesto ancora di « primitivismo organizzativo », di stallo organizzativo determinato spesso da obsolescenza o inadeguatezza degli *skill* professionali (13). L'esigenza primaria è quella di far materializzare in ciascun luogo di lavoro un « dirigente-buon organizzatore », piuttosto che diluire responsabilità e poteri in una rete organizzativa probabilmente « immaginaria » persino nell'era delle connessioni virtuali (tra l'altro pericolosa proprio per i rischi di divaricazione tra realtà quotidiana e proiezioni telematiche: guai a pensare la riforma amministrativa tra gli avatar invece che tra gli umani). E in effetti ogni buon dirigente pubblico sa che il suo compito primario è dare un'anima ad organizzazioni in genere inerti e indolenti.

3. I nuovi ruoli dirigenziali: mercato o rete di protezione?

L'ambiguità di questi scenari emerge abbastanza con evidenza non appena ci si accosta ad analizzare più da vicino quali sono gli strumenti con i quali si andrebbe a costruire il c.d. « dirigente della Repubblica ». Il primo di questi strumenti è costituito dall'istituzione di vari ruoli dirigenziali nazionali del tutto scissi dalle amministrazioni di servizio e tra loro comunicanti. Come si sa l'idea di un unico ruolo per la dirigenza è anch'essa tra le idee affiorate più volte nella riforma « infinita », anche se mai prospettata nei termini così ampi come quelli previsti dalla riforma Renzi-Madia (14). Ipotizzare un'interscambiabilità fisiologica tra dirigenti statali, regionali, comunali, ecc. appare indubbiamente idea innovativa e — pur con i limiti di cui tra poco si dirà — tale da far apparire per la prima volta sullo scenario istituzionale un « mercato » piuttosto ampio sul quale le amministrazioni potrebbero in teoria « ingaggiare » i dirigenti più capaci. Come si vedrà tra breve, sono però i dettagli a rendere questa prospettiva in definitiva poco realistica.

Prima di approfondire, va innanzitutto messo in rilievo che l'idea di un mercato unico della dirigenza pubblica ha sempre avuto una doppia faccia e la conserva anche nella versione Renzi-Madia. Le due facce diventano visibili se si guarda tanto al momento della costituzione del rapporto quanto a quello dell'estinzione. Sotto il primo aspetto « sganciare » la costituzione del rapporto di lavoro dall'appartenenza al ruolo della specifica amministrazione può teoricamente servire ad ampliare e « liberalizzare » la scelta di entrambe le parti: che però viene sempre condizionata — oltre che da *technicalities* tutt'altro che secondarie (v. *infra*) — dall'appartenenza ai ruoli nazionali. La qualità del mercato e dei flussi di mercato dipende quindi anche da come gli aspiranti dirigenti « entrano » nei ruoli nazionali e dalle condizioni di permanenza in quei ruoli. Al riguardo la scelta decisiva sta nel consentire alle amministrazioni di scegliere tra dirigenti che accedono ai ruoli nazionali perché in possesso delle competenze necessarie a svolgere bene la funzione. Solo così il ruolo (anche solo tendenzialmente) unico diventa garanzia di un mercato di professionalità specifiche e aggiornate.

La riforma Renzi-Madia configura invece i ruoli nazionali come comprensivi dei dirigenti statali, regionali e comunali attualmente in servizio (« appartenenti ai ruoli delle relative amministrazioni alla data di entrata in vigore del presente decreto »: così la norma transitoria) o che comunque perdano l'incarico successivamente. Quindi il ruolo unico è un nuovo contenitore della vecchia dirigenza, ovvero, come in passato, prima di dar luogo ad un mercato di professionalità nuove di zecca diventa una sorta di rete di protezione per chi, appartenendo ai vecchi ruoli, non si vede rinnovato l'incarico.

In effetti nell'ultima stesura del d.lgs. (25 novembre), il punto più delicato, cioè l'assegnazione di incarico da parte di amministrazione diversa da quella originaria, è

regolato in modo ancora parziale. Novellando l'art. 13 del d.lgs. 165/2001 si prevede che « il successivo conferimento di incarico dirigenziale, da parte di altra amministrazione, comporta la cessione a quest'ultima del contratto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando l'iscrizione nel Ruolo di provenienza nel caso in cui l'incarico sia conferito da un'amministrazione corrispondente... a un Ruolo diverso ». Poi però si rinvia a un « regolamento di cui all'art. 28-sexies » che deve disciplinare « il passaggio tra i Ruoli della dirigenza in relazione agli incarichi espletati e alla loro durata ». Pure nell'incompletezza appare abbastanza evidente che chi è nel ruolo ci rimane; e per di più ci rimane, se vuole, a tempo indefinito, sebbene con sensibili penalizzazioni (percepisce solo il trattamento economico fondamentale), perché, dopo un periodo di due anni in cui è tenuto a partecipare ad almeno dieci procedure comparative, corre il solo rischio di essere assegnato d'ufficio dal Dipartimento della Funzione pubblica « presso le amministrazioni dove vi siano posti disponibili » (nuovo art. 23-ter del d.lgs. 165/2001) (15).

Probabilmente sarebbe difficile o impossibile intervenire in modo diverso e più radicale. Ma nell'esaminare più approfonditamente configurazione dei ruoli e reclutamento della nuova dirigenza non si può non partire dalla constatazione che i ruoli unici sono innanzitutto un modo nuovo per mantenere in servizio la vecchia dirigenza rendendola utilizzabile su più larga scala e, si auspica, in modo più coerente con le reali capacità dimostrate, ma comunque riproponendo innanzitutto la questione di una sua utilizzazione ottimale e coerente con le finalità della riforma, anche se magari presso un'altra amministrazione. Per la vecchia dirigenza, anche se stazionasse nei ruoli per anni senza incarichi, non è prevista inoltre né formazione né aggiornamento professionale (salvo che si tratti di formazione sul campo a seguito di « attività di supporto presso le amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro » possibili sempre ai sensi del nuovo art. 23-ter c. 2 del d.lgs. 165/2001 dopo un anno di collocamento in disponibilità). Né è pensabile, vista la normativa sul collocamento in disponibilità e quella sulla revoca per responsabilità dirigenziale, che possa esserci un esodo/esonero/licenziamento di massa allo scadere del periodo di permanenza nel ruolo senza incarico.

4. Ma la riforma Madia è davvero un passo decisivo verso un ruolo unico?

Quindi se un mercato unico della dirigenza ci sarà, non sarà un mercato composto da nuove professionalità « garantite » e omogenee, ma un mercato ampiamente frequentato dai dirigenti già in servizio, con tutte le *nuance* relative alle loro professionalità.

Poco male, potrebbe dirsi: se il mercato unico riguarderà l'intera dirigenza pubblica, potrebbero in ogni caso innescarsi dinamiche interessanti e incroci proficui tra amministrazioni, comparti, competenze, ecc.

Anche sull'*an* si addensano però le perplessità. Vediamo di esporle in modo ordinato e

sintetico:

a) il disegno riformatore, pure a regime, non riguarda affatto l'intero mondo della dirigenza pubblica, ma una sua parte tutto sommato minoritaria. Utilizzando i numeri della dirigenza in servizio (secondo il rapporto della Corte dei Conti del 2016 sul lavoro pubblico), verrebbe ricompreso nei tre ruoli (o quattro, se si aggiunge il ruolo delle Autorità indipendenti previsto dall'art. 27-ter) meno di un quarto dell'intera dirigenza pubblica (35.700 circa su un totale di circa 210.000, comprensivi di dirigenza sanitaria, scolastica e delle autonomie speciali);

b) al di là delle concrete scelte legislative, sulla configurabilità giuridica di un tendenziale ruolo unico incombono i severi rilievi, oltre che delle Regioni (fin troppo scontati), del parere del Consiglio di Stato del 14 ottobre 2016 e della già ricordata sentenza della Corte Costituzionale 251/2016;

c) il passaggio da un'amministrazione all'altra è affidato all'istituto della cessione del contratto che è tutt'altro che snello e duttile, richiedendo il consenso pieno di tutti e tre i soggetti coinvolti (amministrazione di appartenenza, dirigente e amministrazione di destinazione) (16);

d) ogni ruolo è gestito da una diversa Commissione nazionale che fissa criteri specifici per affidamento e revoca degli incarichi, con possibili barriere all'entrata o all'uscita dai singoli ruoli;

e) la costruzione di un mercato istituzionale così artificiale e proceduralizzato può agevolare l'attivazione dei dirigenti più forti per curriculum o per relazioni personali verso le amministrazioni migliori con l'effetto, sul lato dell'offerta come su quello della domanda, di rafforzare chi già è forte e indebolire chi invece avrebbe bisogno dei migliori dirigenti in servizio o appartenenti alle nuove leve.

Insomma l'impressione complessiva è che, per quanto ambizioso, questo disegno di nuovi ruoli tendenzialmente unici metta in moto un poderoso meccanismo che rischia o di incepparsi o di non produrre nulla di davvero innovativo (lasciando in atto convenienze e connivenze nella misura più o meno esistente) o di liberalizzare là dove non è necessario e irrigidire dove invece vi sarebbe da liberalizzare. Tutto sommato una rimediazione a valle di un più ampio coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati potrebbe essere quanto mai opportuna. Senza per questo accantonare una prospettiva volta a creare un contesto istituzionale in cui agevolare promozione e interscambio delle migliori risorse dirigenziali esistenti nel complessivo circuito pubblico. Ed evitando però di indebolire oltre misura il legame organizzativo tra dirigenza e istituzione di appartenenza elettiva.

5. Tempi e modi del reclutamento della dirigenza rivisitata.

Quanto appena detto riguarda anche le procedure di reclutamento e prima immissione nei ruoli della dirigenza. Un aspetto già analizzato in dottrina, rispetto al quale permangono molti punti critici nella stesura finale del decreto legislativo. Mi limito a ricordarne tre che mi paiono quelli più di fondo.

Anzitutto c'è un problema di raccordo tra programmazione dei fabbisogni generali e specifici e attivazione e svolgimento dei corsi-concorso e dei concorsi. Prioritaria è la definizione degli effettivi fabbisogni, affidata al Dipartimento della Funzione Pubblica, che deve effettuare la programmazione triennale delle assunzioni, limitatamente al ruolo dei dirigenti statali. A regime il corso-concorso dovrà essere bandito ogni anno « per un numero di posti... non inferiore al numero minimo di posti che si renderanno disponibili nel Ruolo dei dirigenti statali nel triennio successivo ». In sede di prima applicazione però il Dipartimento deve fare una ricognizione degli uffici di livello dirigenziale e dei dirigenti statali in servizio e definire « il numero massimo dei dirigenti che possono essere iscritti nel Ruolo » (nuovo art. 28 co. 3 del d.lgs. 165/2001). In seguito la programmazione delle assunzioni deve essere effettuata tenendo conto di tre elementi: *a)* giusta proporzione tra personale dirigenziale e personale non dirigenziale nelle diverse amministrazioni; *b)* graduale riduzione del numero complessivo di dirigenti; *c)* garanzia di risparmi e in ogni caso dell'equilibrio complessivo dei saldi di finanza pubblica in relazione alla spesa dei dirigenti in servizio nel triennio di riferimento. Ovviamente le singole amministrazioni dovranno adeguarsi adottando « le conseguenti misure inerenti all'assetto organizzativo ». Con queste maglie strette è probabile che il nuovo reclutamento tramite corso-concorso sia assai lento a partire o centellinato, con scarso beneficio immediato per le amministrazioni che più ne avessero bisogno.

Per le amministrazioni regionali e locali si immaginano meccanismi simili, con l'individuazione di non ben definite « percentuali » tra ricorso al corso-concorso e utilizzo del concorso. Tutto però è rinviato alle intese tra Stato e amministrazioni regionali e locali (v. nuovo art. 28 co. 7).

Ancor più incerti sono tempi e modi per lo svolgimento dei concorsi, rinvenendosi solo una disposizione di principio riferita essenzialmente alla dirigenza statale, in base alla quale « al reclutamento mediante concorso si procede ogni anno, nei limiti e con le modalità definiti dalla disciplina (vigente o futura non è precisato: n.d.a.) in materia di reclutamento ed assunzioni, per i restanti posti che si renderanno disponibili nel...Ruolo nell'anno successivo, anche in ragione delle peculiarità delle funzioni dirigenziali inerenti a specifici incarichi » (nuovo art. 28 co. 2). La norma appare intimamente contraddittoria in quanto, da un lato, impone anche per il concorso la periodicità annuale e, dall'altro, lo consente solo per i posti disponibili « restanti », cioè quelli che dovessero risultare liberi a valle della

programmazione triennale e della determinazione del numero di posti da bandire con corso-concorso. Sembra destinata però a prevalere la seconda parte della disposizione, per cui se, a valle della programmazione triennale, non « restano » posti, il concorso non dovrebbe essere bandito.

Con questa disciplina appare ben lontana la chiarezza di cui all'art. 7 del d.P.R. 272/04 (modificato al rialzo con d.P.R. 70/13) secondo cui l'accesso alla dirigenza avviene per una percentuale non inferiore al 50% mediante corso-concorso selettivo (17). Una normativa che non pare compatibile con quella da ultimo ricordata (a meno che non si voglia riferire alla dirigenza non statale, per la quale nell'ultima versione del decreto Madia sul punto si rinviene solo un riferimento a non meglio precisate « percentuali »).

Che si segua l'uno o l'altro canale di reclutamento i tempi di definitivo inserimento nel ruolo sono comunque lunghi. Se si supera un corso/concorso, si viene assunti come « funzionari » per tre anni (riducibili a un anno per non meglio definitive esperienze lavorative nel settore pubblico o esperienze all'estero) e si può essere assunti come dirigenti presso l'amministrazione dove si è prestato servizio solo se « la relazione di merito sul servizio prestato » viene giudicata positivamente dalla Commissione nazionale competente per il ruolo (nuovo art. 28-*bis* co. 5). Analoga sorte temporanea spetta ai vincitori di concorso, che vengono assunti con un contratto a termine di durata triennale con obblighi formativi (anche in tal caso il triennio si può ridurre a un anno per non meglio definitive esperienze lavorative nel settore pubblico o esperienze all'estero) e alla scadenza del termine per poter essere inseriti nel ruolo devono sostenere un « esame di conferma » presso « una commissione apposita nominata dalla Commissione » nazionale competente per il ruolo (art. 28-*ter* co. 3-4 e 7) (18).

Infine, nonostante la predeterminazione piuttosto dettagliata delle procedure di accesso alla dirigenza mediante corso-concorso e concorso, resta la possibilità di assumere e incaricare a termine (tre anni per incarichi dirigenziali generali e quattro per gli altri) dirigenti « esterni », cioè non appartenenti ai Ruoli della dirigenza pubblica, tramite procedure selettive e comparative con avviso pubblico in percentuali piuttosto rilevanti (v. nuovo art. 19 *bis* co. 4 e 9) (19). Pur considerando che a tali procedure possono partecipare anche i dirigenti appartenenti ai ruoli nel rispetto delle percentuali previste, le amministrazioni possono, così, ricorrere ad una sorta di « mercato libero » ogni volta che ritengano « opportuno non assegnare » gli incarichi secondo le procedure previste per garantire il miglior funzionamento del mercato unico della dirigenza pubblica. Anche questo pare un rilevante, e per certi versi, grave *vulnus* all'effettiva realizzazione del disegno riformatore, dal momento che consente di accedere ad un canale parallelo indipendentemente dalla sussistenza di adeguate professionalità ed esperienze nei ruoli della dirigenza pubblica.

6. *Compromessi dell'ultim'ora e alternative ispirate a sano pragmatismo.*

Al di là della normativa su reclutamento e ruoli, il nuovo sistema della dirigenza pubblica avrebbe comunque seguito tempi di avvio estremamente diluiti. La norma cruciale era infatti contenuta nella disciplina transitoria per il conferimento degli incarichi dirigenziali approvata il 25 novembre dal Governo, una norma dal chiaro tenore di compromesso dell'ultima ora. In virtù di questa disciplina per i diciotto mesi successivi alla definizione dei criteri generali per l'affidamento degli incarichi da parte delle Commissioni nazionali gli incarichi si sarebbero dovuti affidare esclusivamente a dirigenti iscritti nel Ruolo delle amministrazioni interessate. Solo un 15% degli incarichi poteva « essere conferito a dirigenti appartenenti ai due Ruoli diversi dal proprio, mediante procedure aperte a tutti i dirigenti iscritti ai Ruoli ».

Anche la *querelle* sulle garanzie per i dirigenti statali di prima fascia in servizio veniva risolta con una soluzione assai inclusiva, prevedendosi per essi, fino ad esaurimento del ruolo di ciascuna amministrazione, il « diritto ad un incarico dirigenziale di livello generale conferito...dall'amministrazione ai cui ruoli essi appartengono alla data di pubblicazione del presente decreto ». Compromessi anche ragionevoli, se si vuole essere indulgenti, ma del tutto contraddittori con i roboanti annunci che fin dal suo concepimento miravano a caratterizzare la riforma per il suo immediato impatto palinogenetico.

In definitiva quella che doveva essere la soluzione — il mercato unico della dirigenza — appariva alla stesura finale del decreto Madia un lontano orizzonte, tutto da guadagnare. La pausa di riflessione imposta dalla Corte costituzionale potrebbe allora rivelarsi provvidenziale.

Ma, pensando ad una ripartenza con toni più controllati e realizzazioni magari più convincenti pur nella loro gradualità, quali potrebbero essere le alternative?

Ferma restando la possibilità sul medio periodo di studiare sistemi più praticabili (20), sarebbe relativamente agevole riprendere le fila di un rilancio della dirigenza pubblica con un approccio molto pragmatico e tempestivo. Purché si abbia ben chiaro che il dirigente non può essere né un demiurgo né un capro espiatorio designato, ma « solo » una sorta di « facilitatore » di una nuova cultura organizzativa collettiva nelle pubbliche amministrazioni.

A mio parere, in attesa di riforme legislative più meditate, sarebbe bene partire da tre aree di intervento:

a) far ripartire al più presto a pieno regime un sistema di valutazione dei risultati amministrativi raggiunti dalle amministrazioni e dai dirigenti, coniugando una regia nazionale (anche per macro-comparti) con un'articolata rete di organismi di valutazione

operanti presso le singole amministrazioni. Al riguardo l'esperienza vissuta con la riforma Brunetta del 2009 — se si prescinde dall'impossibilità di usare le valutazioni per la gestione del personale connessa essenzialmente al congelamento dei rinnovi contrattuali (oltre che alle eccessive rigidità legali) — non è affatto negativa, quanto a costruzione dell'infrastruttura operativa, che andrebbe depurata da non marginali ambiguità, ben funzionalizzata e snellita, ma non sottovalutata o stravolta (21). Anzi ripartire dalle acquisizioni maturate soprattutto in alcuni comparti a me pare fondamentale anche per dotarsi di informazioni e strumenti per intervenire con rapidità laddove più si rende necessario, senza adottare una logica omologante dettata essenzialmente da esigenze di riduzione della spesa o di grave allarme sociale.

b) Ancora attuale mi sembrerebbe la proposta di organizzare una *task-force* di dirigenti selezionati tra i migliori di quelli in servizio o reclutati *ad hoc* con procedure e concorsi specifici ed urgenti da mettere a disposizione di un'Autorità nazionale — che nell'immediato potrebbe persino essere il Dipartimento della Funzione pubblica — per destinarli, temporaneamente, ad affrontare i problemi organizzativi e gestionali posti dalle amministrazioni con i risultati gestionali più negativi (22).

c) Infine sarebbero da individuare misure adeguate e tempi assai brevi per il rinnovamento se non fisico almeno culturale della dirigenza all'opera in ciascuna amministrazione, attivando percorsi di aggiornamento/formazione, mobilità e reclutamento specifici per le amministrazioni prive di adeguata dirigenza. Al riguardo davvero sarebbe necessaria una sorta di « tolleranza zero » rispetto alla capacità gestionale della dirigenza in servizio, identificata nella sua dimensione minima necessaria. Per dirla in modo volutamente teatrale: andrebbe acceso una sorta di « occhio di bue » sui dirigenti cruciali in ciascuna amministrazione per metterne a fuoco la reale idoneità a svolgere la funzione assegnata e apprestare ogni specifica misura per colmare le eventuali lacune o avviare le rotazioni e le mobilità necessarie.

A ben guardare per tutto questo serve più una buona regia politico-amministrativa che una legislazione ispirata a modelli ideali, ma dalla gestazione difficile e, inevitabilmente, lunghissima. Infatti, se non si interviene con massima urgenza, il rischio è che il riformatore difficilmente potrà utilizzare i suoi attrezzi perfetti su un paziente ormai moribondo.

Note:

(1) Il saggio rielabora la Relazione al Convegno su « La dirigenza pubblica rivisitata ». Seminari di Bertinoro, Dialoghi di Diritto del lavoro tra cielo e mare, XII ed., 12-13 dicembre 2016, Bologna.

(2) V., invero soprattutto in relazione al testo della delega, Barbieri, Bellavista, Introduzione. Una riforma senz'anima, in RGL, 2015, 473 ss.; Bellavista, Alcune

considerazioni sulla riforma del governo Renzi della pubblica amministrazione, in questa Rivista, 2014, 315 ss.; Boscati, La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?, in questa Rivista, 2014, 267 ss.; Borgogelli, Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica: ancora una riforma, in questa Rivista, 2014, 689 ss.; D'Auria, La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni nella legge Madia (n. 124/2015), in RGL, 2015, 479 ss.; D'Onghia, La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa, in RGL, 2015, 585 ss.; Deodato, Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica, in questa Rivista, 2014, 952 ss.; Nicosia, « Sapere sapienziale » e gestione responsabile del capitale umano nella riforma « continua » del lavoro pubblico, in questa Rivista, 2014; Viscomi, Linee di riforma in materia di reclutamento e incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive, in questa Rivista, 1/2014; Corso, La riorganizzazione della PA nella legge delega Madia: a survey, in Federalismi.it, 20/2015; D'Alessio, La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, in questa Rivista, 2015, 1 ss.; B.G. Mattarella, Il contesto e gli obiettivi della riforma, in GDA, 2015, 5; Savino, Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato, in RtDP, 2/2015, 641 ss.; F. Zaccarelli, Istituzioni di ispirazione anglosassone nella nuova riforma della pubblica amministrazione: le Commissioni per la dirigenza, in Amministrazioni in cammino, 2 novembre 2015; L. Zoppoli, Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione, in RGL, 2015, n. 3; Battini, Le norme sul personale, in GDA, 2016, 5, 646 ss.; Battini, Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico, relazione al Convegno di studi amministrativi « L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione », Varenna, 22-23-24 settembre 2016; L. Zoppoli, L'impiego pubblico tra riforme urgenti (e serie), riforme apparenti (e inutili) e svalutazione del lavoro, in Economia e società regionale, 2016,. 1, 12 ss.

(3) Il testo, nella versione sottoposta all'esame del CdM e suscettibile di modifiche, è stato prontamente diffuso da Astrid con una mail del 24 novembre, ore 23.26. Successivamente, essendo stato ritirato, non è più consultabile sul sito della Fondazione.

(4) Per alcune prime considerazioni v. Olivieri, Riforma Madia: il dettaglio della bocciatura, in lavoce.info del 29.11.2016; Pensabene Lioni, La riforma della dirigenza pubblica: prospettive ambiziose e risultati deludenti, e G. Neri, La Riforma Madia sulla dirigenza pubblica ferma ai box in attesa di ripartire, entrambi in bollettino Adapt n. 1/2017.

(5) Al riguardo, il Consiglio di Stato, parere 17 gennaio 2017, nel pronunciarsi sugli adempimenti da compiere a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, afferma come, rispetto agli interventi per i quali la delega è decaduta, l'unica strada possibile è « adottare una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla sentenza della Corte costituzionale ».

(6) V. Trojsi, Le fonti del Diritto del lavoro tra Stato e Regione, Giappichelli, 2013, 124-243.

- (7) Si pensi all'art. 1, c. 5, della l. 56/2014 (c.d. legge Delrio) che modifica le Province e istituisce le Città metropolitane « attesa la modifica del titolo V della Costituzione ».
- (8) V. l'intervista a Cassese, Così si depotenzia il Governo, ne il Mattino del 26.11.2016; Battini, Dirigenza pubblica e organizzazione amministrativa, Relazione al Convegno su « La dirigenza pubblica rivisitata ». Seminari di Bertinoro, Dialoghi di Diritto del lavoro tra cielo e mare, XII ed., 12-13 dicembre 2016, Bologna.
- (9) Ho espresso il mio punto di vista in L'impiego pubblico tra riforme urgenti (e serie), riforme apparenti (e inutili) e svalutazione del lavoro, cit.
- (10) V. L. Zoppoli, Legge contratto collettivo e autonomia individuale: linee per una riflessione sistematica vent'anni dopo la privatizzazione, in questa Rivista, 2014.
- (11) Battini, op. ult. cit.
- (12) Il riferimento è alle analisi di Corazza e Razzolini, Who is an Employer?, in WP CSDLE « Massimo D'Antona ».INT - 110/2014.
- (13) Al riguardo, v. Liguori, Acocella (a cura di), Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel Diritto nazionale ed europeo, in DLM, Quaderno, 2015, 1.
- (14) Pinto, Il lavoro pubblico nella transizione dall'autogoverno responsabile delle pubbliche amministrazioni al rinnovato protagonismo della legge, in DLM, Quaderno, 2016, 2.
- (15) Sui ruoli unici del passato v. Meoli, Commento all'art. 23 in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, Padova, 1999; A. Zoppoli, Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la privatizzazione?, in questa Rivista, 2002; D'Antona, Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle « leggi Bassanini », in questa Rivista, 1998.
- (16) Diversa è invece la sorte dei dirigenti ai quali venisse revocato l'incarico ex art. 21 del d.lgs. 165/2001 (pure novellato in ordine ai presupposti per far valere la responsabilità di risultato), prevedendosi in questo caso la decadenza dal Ruolo « decorso un anno senza che abbiano ottenuto un nuovo incarico » (nuovo art. 23-ter del d.lgs. 165/2001).
- (17) Più in dettaglio, v. Monda, Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione, Giappichelli, 2016, cap. VII, in particolare parr. 10-13.
- (18) Analogamente A. Viscomi, cit., 3 ss.
- (19) V. già D'Alessio, cit., 7 ss.
- (20) Le percentuali restano invariate rispetto alla disciplina vigente: v. L. Zoppoli, L'impiego pubblico tra riforme urgenti (e serie), riforme apparenti (e inutili) e svalutazione del lavoro, cit., 23-24.
- (21) V., per alcuni spunti, De Ioanna, Gli esami che servono alla burocrazia, in la Repubblica - Affari & finanza del 16 gennaio 2017.
- (22) V., da ultimi, A. Zoppoli, I chiaroscuri della disciplina degli incarichi nella « privatizzazione » della dirigenza pubblica, in Fiorillo, Perulli (a cura di), Il nuovo diritto del lavoro. I. Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Torino Giappichelli, 2013, 836 ss.; Monda, op. cit.; L. Zoppoli, Principi e regole della valutazione: oltre il

luccichio delle vetrine, in Gagliotti, Ranieri, Savazzi (a cura di), Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronto tra gli organismi indipendenti di valutazione delle Regioni e delle Province autonome. Atti del seminario nazionale, Catanzaro, 18 marzo 2016, Wolters Kluwer Cedam, 2016, 142 ss. (ed ivi altri interventi approfonditi di Pinto, Ruffini, Manganaro); Deidda Gagliardo, Fallimento e rinascita della valutazione delle performance nella prospettiva del valore pubblico: l'orizzonte della riforma Madia, in Economia e società regionale, 2016, 1, 37 ss.

(23) Per tale proposta, avanzata in tempi non sospetti, v. L. Zoppoli, Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni, in questa Rivista, 2007, 592-593.