

Gianfranco D'Alessio
Università degli Studi Roma Tre

Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009 *

Sommario: 1. *Premessa*. -2. *Poteri, funzioni e atti di competenza dei dirigenti*. -3. *Gli incarichi dirigenziali*. -4. *La valutazione dei dirigenti*. -5- *Dirigenza e valutazione del personale*. -6. *La responsabilità dirigenziale e il Comitato dei garanti*. -7. *Accesso alla dirigenza e passaggi di fascia*. -8. *La retribuzione dei dirigenti*. -9. *Le sanzioni per i comportamenti dei dirigenti*

1. Premessa

Le disposizioni concernenti la dirigenza¹, pur non essendo prive di rilevanza, non costituiscono la parte più innovativa, né quella più problematica, del d. lgs. n. 150/2009, con il quale si è data attuazione alla legge n. 15/1990: in esse si ritrovano, certamente, aspetti migliorativi della normativa precedentemente in vigore (peraltro, si tratta in larga parte di modifiche rese necessarie dall'obbligo di adeguare il dato legislativo alle indicazioni della recente giurisprudenza costituzionale, alla quale, del resto, fa esplicito richiamo lo stesso decreto legislativo, nell'art. 37); ma è facile rilevare la presenza di elementi assai meno apprezzabili, per quello che dicono e/o per quello che da essi è assente.

Indiscutibilmente ci sono novità positive, in termini di consolidamento dei poteri e delle garanzie dei dirigenti (*"il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e*

* **Testo rivisto e aggiornato della relazione presentata al Convegno su *"L'attuazione della legge Brunetta. Primo esame del decreto delegato"*, svoltosi a Roma il 15 ottobre 2009, su iniziativa della CGIL, presso il CNEL.**

¹ Si riprendono qui, con i necessari aggiornamenti le opportune modifiche ed integrazioni, le considerazioni proposte in occasione dell'audizione svolta in data 17 giugno 2009 presso le Commissioni I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro) della Camera dei Deputati, in vista dell'elaborazione del parere parlamentare sullo schema di decreto delegato. Alcune di tali osservazioni, in effetti, coincidono con quanto rilevato e prospettato nel parere adottato congiuntamente dalle due Commissioni, ma non trovano, invece, riscontro nel testo del decreto legislativo approvato dal Governo il 9 ottobre 2009: non sembra, pertanto, incongruo riproporle, ritenendo che esse conservino sostanzialmente la loro validità.

della responsabilità della dirigenza” viene esplicitamente citato fra gli obiettivi generali del provvedimento normativo indicati nell’art. 1, comma 2, ed è ribadito in forma declamatoria dal già citato art. 37, che apre il capo sulla dirigenza, dove si sottolinea, in particolare, l’esigenza di *“rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza”*). Si possono, però, individuare nel testo non pochi difetti e contraddizioni (rispetto a tali obiettivi), ed alcune formulazioni infelici o di incerto significato: soprattutto, si conferma il carattere lacunoso e inadeguato del decreto attuativo, come già della legge delega, rispetto ad una organica e compiuta riforma della disciplina legislativa riguardante la materia dirigenziale.

Cerchiamo di passare distintamente in rassegna i principali profili del decreto che attengono al quadro funzionale e all’assetto strutturale della dirigenza.

2. Poteri, funzioni e atti di competenza dei dirigenti

Nel decreto n. 150/2009 si rileva, in primo luogo, la presenza di alcune previsioni intese a favorire l’apporto collaborativo dei dirigenti al processo di definizione delle decisioni degli organi politici concernenti la determinazione degli indirizzi dell’azione amministrativa ed a quello di valutazione sull’attuazione degli stessi: si stabilisce, infatti, che gli organi di indirizzo politico definiscono gli obiettivi *“sentiti i vertici dell’amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative”* (art. 5, comma 1) e verificano l’andamento della performance rispetto agli obiettivi *“con il supporto dei dirigenti”* (art. 6, comma 1).

A loro volta, i dirigenti (come previsto dall’art. 35) partecipano con loro proposte all’elaborazione ed agli aggiornamenti del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale *ex art. 6 del d. lgs. n. 165/2001*, ed anche a tal fine (come richiesto dalla legge delega, e stabilito ora negli artt. 38 e 39 del decreto, modificativi degli artt. 16 e 17 del d. lgs. n. 165/2001) contribuiscono all’individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dei loro uffici.

Un’altra significativa integrazione al testo degli artt. 16 e 17 del d. lgs. n. 165/2001, apportata dagli artt. 38 e 39 del decreto di attuazione della legge n. 15/2009, riguarda l’attribuzione ai dirigenti del compito di concorrere *“alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell’ufficio cui sono preposti”*: si tratta, evidentemente, di una previsione con la quale si intende qualificare il contributo dei dirigenti al perseguimento della finalità di garantire *“la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità”* nelle amministrazioni, richiamata nell’art. 11, comma 2, lettera b), del decreto.

L'art. 32 individua, in tema di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, uno spazio di *"autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane"*, che si interpone fra quanto stabilito dalla legge e dagli atti organizzativi (di *"macro-organizzazione"*) e quanto demandato alla contrattazione collettiva.

In proposito, si deve richiamare l'attenzione soprattutto sull'art. 34, dove si riformula l'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, riconfermando, molto opportunamente, la natura privatistica delle determinazioni dirigenziali su *"micro-organizzazione"* degli uffici e gestione dei rapporti di lavoro (va ricordato che qualche autorevole commentatore della legge n. 15/2009 aveva ipotizzato una modifica della natura di tali atti, visto che nell'art. 6, comma 2, lett. a), della legge si parla di *"poteri del datore di lavoro pubblico"*). Si afferma, inoltre, l'*"esclusività"* della relativa competenza dei dirigenti; e si precisa che rientrano nella potestà dirigenziale le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità e *"la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici"*.

Si può notare che, purtroppo, viene accolta solo indirettamente e implicitamente, attraverso il richiamo alla nozione di *"esclusività"*, l'idea di introdurre una norma intesa a dichiarare espressamente il carattere autonomo e definitivo delle scelte adottate e, quindi, la piena responsabilità del dirigente in ordine all'esercizio dei suoi poteri organizzativi e gestionali (come da più parti era stato proposto, prima ed in occasione dell'approvazione della legge delega, e come era scritto in una bozza iniziale del decreto): pur rilevando la mancanza di un dato letterale, comunque, tale connotato della funzione dirigenziale può essere agevolmente recuperato in via interpretativa.

Ma, soprattutto, nell'art. 34 si può cogliere una *"forzatura"* nell'affrontare il delicato tema della partecipazione sindacale alla elaborazione delle decisioni in questione: infatti, nel testo approvato dal Governo si aggiunge che in ordine agli atti di spettanza dirigenziale (compresi quelli riguardanti la gestione dei rapporti di lavoro e l'organizzazione del lavoro) ai sindacati spetta *"la sola informazione"*, mentre nell'art. 36 si modifica l'art. 9 del d. lgs. n. 165/2001, in termini tali (*"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità gli istituti della partecipazione"*) da rendere puramente formale il richiamo alla partecipazione e, in particolare, alla possibilità di una articolazione dei relativi istituti attraverso la fonte negoziale, in quanto, tenendo fermo il riferimento a quanto affermato nel nuovo testo dell'art. 5, comma 2, introdotto dall'art. 34 del decreto in esame, è difficile ipotizzare uno spazio oggettuale per altre forme di partecipazione, diverse dall'*"informazione"* lì prevista,

Il legislatore delegato, in tal modo, sembra essere andato molto al di là dell'obiettivo, giusto e condivisibile, di limitare forme di indebita ingerenza sindacale nella sfera decisionale propria della dirigenza: qui, chiaramente, è del tutto impraticabile l'ipotesi di ammettere momenti di contrattazione (come esplicitamente affermato nell'art. 54, che riscrive l'art. 40, comma 1, del d. lgs. n.

165/2001, sono escluse dalla contrattazione collettiva, tra le altre, *“le materie attinenti all’organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell’articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17”*, ovviamente del decreto legislativo del 2001); ma confinare la partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori pubblici, sempre e comunque, alla mera informazione appare eccessivamente riduttivo (anche alla luce di quello che normalmente avviene nel settore privato, con il quale quello pubblico in teoria dovrebbe *“convergere”*, proprio *“con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali”*, stando al principio di cui all’art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 15/2009). Il tema avrebbe meritato una disciplina diversamente modulata ed opportunamente articolata: se l’informazione è istituito adeguato in ordine alle determinazioni di ordine squisitamente organizzativo, invece per quelle attinenti all’organizzazione del lavoro ed alla gestione dei rapporti di lavoro si potrebbe lasciare alla contrattazione collettiva nazionale (fonte indicata dall’art. 36) la decisione sulla possibilità di dare luogo anche a forme di consultazione, se non di concertazione (tenendo sempre presente che, comunque, si tratta di cose diverse e distinte rispetto alla contrattazione).

Un’ulteriore dimensione funzionale della dirigenza è quella che riguarda la materia disciplinare (che viene ampiamente riformata dal decreto, il quale ne opera una sostanziale *“rilegificazione”*): in tale contesto, l’art. 69 introduce nel d. lgs. n. 165/2001 un nuovo art. 55 *bis*, che nel comma 2 definisce il ruolo del *“responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora”* nello svolgimento del procedimento disciplinare, a partire dalla contestazione dell’addebito fino alla sua conclusione (nei commi successivi si considera l’ipotesi in cui il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale).

3. Gli incarichi dirigenziali

L’art. 40 del d. lgs. n. 150/2009, che interviene sul testo dell’art. 19 del d. lgs. n. 165/2001, presenta diversi dati che migliorano la regolazione attuale dei sistemi di affidamento degli incarichi dirigenziali in termini di trasparenza delle procedure e di garanzie per i dirigenti (anche se le formulazioni adottate sono meno chiare ed efficaci di quelle presenti in altre ipotesi di riforma legislativa ed in elaborazioni dottrinali apparse negli ultimi tempi); inoltre, ci sono innovazioni che si propongono di rendere più rigoroso il regime di certi istituti (come gli incarichi *“ex comma 6”*). Anche su questo tema, però, si riscontrano nel testo governativo lacune, timidezze, incertezze e contraddizioni.

L’art. 40, comma 1, lettera *a)*, ridefinisce i criteri per l’attribuzione degli incarichi. Non cambia molto rispetto al testo vigente, ma si rileva qualche utile integrazione: c’è un giusto riferimento alla complessità della struttura interessata; il richiamo ai risultati conseguiti è diretto e oggettivo, e non più visto quale elemento valutativo delle capacità soggettive del dirigente (come nella norma fin qui in vigore, risultante dall’intervento della legge n. 145/2002 sul testo

del d. lgs. n. 165/2001); si tiene conto delle esperienze maturate all'estero o presso il settore privato e altre amministrazioni, purché attinenti al conferimento dell'incarico.

L'art. 40, comma 1, lettera *b*), introduce (inserendo un nuovo comma 1 *bis* nell'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001) significativi elementi di "pubblicità" nella procedura di conferimento, che riprendono – sia pure in parte e con formule meno esplicite – proposte contenute in disegni di legge elaborati durante le precedenti legislature. Dispiace, però, che nella versione adottata dal Consiglio dei Ministri siano saltati i richiami alla valutazione comparativa dei candidati ed alla esternazione delle ragioni giustificatrici della scelta effettuata, presenti in una bozza iniziale del decreto (che, in tal senso, teneva conto della giurisprudenza della Corte di Cassazione): in particolare, va ricordato che la valutazione comparativa è da tempo adottata in alcuni degli ordinamenti europei più attenti a garantire, nella individuazione dei responsabili degli uffici amministrativi di maggiore rilevanza, l'oggettività della scelta e la selezione degli elementi migliori, in rapporto alla funzione da esercitare.

Inoltre, sempre in vista della costruzione di un modello volto a garantire imparzialità, oggettività e qualità delle decisioni, sarebbe stato molto opportuno, come da tempo auspicato da voci autorevoli della dottrina giuridica e della scienza politica, introdurre nel procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali - perlomeno dei più importanti, come quelli disciplinati dai commi 3 e 4 dell'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001 - un passaggio presso le Commissioni parlamentari (secondo il ben noto modello statunitense) o il coinvolgimento di un organismo in posizione di indipendenza rispetto al vertice dell'amministrazione interessata (come la *Civil Service Commission* britannica), che, ad esempio, potrebbe anche essere identificato nella neo-istituita Commissione per la valutazione: di ciò, però, non si trova traccia nel testo normativo.

Sempre l'art. 40, comma 1, lettera *b*), del decreto detta (inserendo un nuovo comma 1 *ter* nell'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001) regole "garantistiche" riguardo alla revoca degli incarichi, che diviene possibile solo in caso di accertata responsabilità dirigenziale, e sulla loro mancata conferma in dipendenza di riorganizzazioni o alla scadenza, in assenza di valutazione negativa: si pone l'obbligo di una motivata comunicazione al dirigente, che può aprire la strada ad un eventuale contenzioso, e di un preavviso "*congruo*" all'interessato (forse, in luogo di questa imprecisata "*congruità*" sarebbe stata preferibile la definizione un termine, come quello di tre mesi già previsto in alcuni contratti collettivi e apparso nelle bozze iniziali del decreto stesso, anche se la formula più generica adottata nel testo consente di lasciare uno spazio di intervento alla stessa contrattazione e/o all'interpretazione dei giudici), con la prospettiva di posti disponibili per nuovi incarichi. Si tratta di previsioni importanti, che intendono recepire i principi fissati in una serie di recenti pronunce della Corte Costituzionale (in particolare, nelle ben note sentenze n. 103 e n. 104 del 2007): per dare pienamente seguito alle indicazioni della Consulta sarebbe stato, però,

più efficace introdurre un diretto riferimento all'obbligo di conferma del dirigente nell'incarico – fatte salve eventuali esigenze di rotazione - in caso di mancata valutazione o di valutazione positiva (si può, in tal senso, argomentare *a contrario* dall'art. 6, comma 2, lettera *h*), della legge delega, che esclude “*la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico*”).

Nell'art. 40, comma 1, lettera *c*), viene ragionevolmente limitata a tre anni la durata del primo incarico di livello generale assegnato ad un dirigente di seconda fascia: sugli effetti di questa norma (in particolare, ai fini dei passaggi di fascia) ci si soffermerà più oltre.

Altrettanto condivisibili sono alcune innovazioni contenute nell'art. 40, comma 1, lettera *e*), dove si prevede che gli incarichi attribuibili con contratto a tempo determinato ai soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, possono avere una durata massima di tre anni; dove si richiede che il requisito delle concrete esperienze di lavoro per accedere a detti incarichi debba essere stato maturato per almeno un quinquennio; e, soprattutto, dove si precisa (recependo una indicazione contenuta nei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari) che gli incarichi in questione “*sono conferiti “fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*”.

Dal canto suo, la successiva lettera *f*), sempre dell'art. 40, comma 1, introduce nell'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001 un nuovo comma 6 *ter*, nel quale si stabilisce – accogliendo anche qui una richiesta delle Commissioni parlamentari - che le modalità di affidamento di incarichi dirigenziali ai sensi del comma 6, con le relative percentuali (che ora tengono conto delle precisazioni sull'arrotondamento del quoziente derivante dalla loro applicazione contenute nel nuovo comma 6 *bis*, esso pure introdotto dalla lettera *f*)), si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, e non solo a quelle statali, evitando così, (come si legge nel parere della Commissione Affari Costituzionali del Senato) “che le amministrazioni, con proprio regolamento, prevedano percentuali fino al 100 per cento dei posti da destinare all'esterno, ‘precarizzando’ la dirigenza e legandola allo scadere del vertice politico”. Tale estensione, in ragione della finalità che con essa si intende conseguire, merita di essere apprezzata, anche se appare “topograficamente” poco comprensibile l'inserimento di una norma destinata all'insieme delle pubbliche amministrazioni in un articolo di legge dedicato alla sola dirigenza dello Stato: va, però, ricordato che per le amministrazioni locali la materia è già compiutamente disciplinata – in termini sicuramente non meno rigorosi di quelli definiti nelle disposizioni *de quibus* - dall'art. 110 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d. lgs. n. 267/2000.

Va inoltre osservato, criticamente, che il decreto n. 150/2009 dà un'attuazione solo parziale ai principi e criteri direttivi fissati, sul punto, dalla legge n. 15/2001: infatti, nel provvedimento governativo non si trova traccia - a differenza che in precedenti bozze del testo - di una riduzione delle percentuali

dei posti destinabili a tali incarichi, disattendendo, così, l'indicazione dell'art. 6, comma 2, lettera *h*), della legge delega, che esplicitamente richiedeva *“comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi”* in questione. Si tratta di un aspetto tutt'altro che secondario, perché il consistente aumento di dette percentuali, derivante da interventi legislativi degli scorsi anni che hanno modificato in senso *“incrementale”* l'originario testo del decreto legislativo del 2001, ha finito per contraddire il carattere del tutto *“eccezionale”* e derogatorio che dovrebbe avere l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali, secondo quanto più volte (seppure vanamente) richiamato da pronunce e pareri del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti.

Appare, poi, incomprensibile – almeno sul piano della buona amministrazione – la scelta (effettuata *in extremis* dall'Esecutivo) di eliminare il divieto di rinnovare per più di una volta gli incarichi *“ex comma 6”* nell'ambito della stessa amministrazione, contenuto nello schema del decreto a suo tempo adottato dallo stesso Governo e sottoposto alle intese ed ai pareri prescritti. In mancanza della fissazione di un limite alla rinnovabilità, infatti, si consente alle amministrazioni di reiterare *ad libitum* l'uso di un istituto che in linea di principio dovrebbe avere – fatti salvi casi estremamente limitati di inevitabile ricorso a particolari competenze reperibili solo all'esterno - un carattere non solo derogatorio, ma anche transitorio, in attesa di poter soddisfare l'esigenza alla quale si è provvisoriamente sopperito con l'incarico *“a contratto”* attivando le normali procedure selettive e di mobilità nell'ambito della dirigenza di ruolo.

Risulta, invece, difficile comprendere se nel d. lgs. n. 1502009 si possa individuare la volontà di escludere la possibilità di indicare come destinatari degli incarichi in questione – teoricamente qualificati come incarichi ad *“esterni”* – soggetti interni alle amministrazioni, compresa quella interessata, privi di qualifica dirigenziale: come si è avuto modo di sottolineare in altra sede, la diffusa prassi in tal senso (confortata da interventi del legislatore successivi all'emanazione del d. lgs. n. 165/2001) appare estremamente discutibile, in quanto si configura come una surrettizia promozione senza concorso e *intuitu personae*, sia pure *pro tempore* (ma con ricorrenti tentazioni di renderla stabile), a posizioni dirigenziali di funzionari che fisiologicamente dovrebbero accedere ad esse tramite procedure ispirate a quel principio di selettività al quale ripetutamente, e fondatamente, si richiama proprio la legge delega n. 15/2009. La previsione del decreto legislativo, sopra richiamata, secondo la quale gli incarichi disciplinati dall'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 possono essere conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale *“non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione”*, farebbe pensare che si sia finalmente deciso di escludere il ricorso a personale interno; ma non si provvede, contestualmente, ad eliminare dal testo del comma 6 il riferimento a soggetti *“che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile ...da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per*

l'accesso alla dirigenza": dal che si può dedurre che la "non rinvenibilità" nei ruoli dell'amministrazione riguardi, in realtà, solo i ruoli dirigenziali, lasciando in tal modo del tutto aperta la questione segnalata.

L'art. 40, comma 1, lettera g), esclude giustamente gli incarichi conferiti in base ai commi 5 *bis* e 6 dell'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001 dal regime di *spoils system* (all'italiana) di cui al comma 8 dello stesso articolo, originariamente previsto per i soli dirigenti "apicali", che era stato esteso anche a tali tipi di incarichi dall'art. 2, comma 159, del d. l. n. 262/2006, convertito nella legge n. 286/2006: in effetti, si tratta di incarichi che, seppure attribuiti, spesso, secondo criteri "fiduciari", non attengono, diversamente da quelle che connotano gli incarichi di vertice di cui al comma 3, sempre dell'art. 19, a funzioni di tipo "fiduciario" (come ricordato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 161 del 2008).

Si deve aggiungere, a completamento di queste riflessioni sulla disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali, che nel decreto in esame si riscontrano anche discutibili omissioni, in quanto esso non affronta alcuni profili della materia che, invece, sarebbero stati e sarebbero meritevoli di un intervento di modifica legislativa: così, sarebbe stato fortemente auspicabile l'inserimento di una disposizione che, venendo incontro alle istanze di una qualificata dottrina, prevedesse un allungamento del termine massimo di durata degli incarichi (riportandolo, ad esempio, ai sette anni indicati nella versione originaria del d. lgs. n. 165/2001, per differenziarlo rispetto a quello della legislatura e, quindi, della durata normale dei governi); e, soprattutto, si può lamentare il fatto che, nel momento in cui ci si propone di rivedere in termini complessivi la normativa vigente, non si dica nulla sulla controversa questione della natura giuridica (di volta in volta qualificata come pubblicistica, semi-pubblicistica e semi-privatistica o privatistica, a seconda delle diverse opinioni espresse in sede istituzionale, giurisprudenziale e dottrinale) degli atti di conferimento.

4. La valutazione dei dirigenti

Nel decreto si individuano i parametri per la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e dei soggetti responsabili di unità organizzative in posizione di autonomia e responsabilità: una definizione utile, anche se i criteri indicati sono inevitabilmente generici (art. 9, comma 1).

Si prevede, poi, che nel "Piano della performance" annuale vengano individuati, tra l'altro, gli "*obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori*" (art. 10, comma 1, lettera a)), mentre, sempre annualmente, la "Relazione sulla performance" provvede ad evidenziare non solo i risultati organizzativi, ma anche quelli "*individuali*" raggiunti (art. 10, comma 1, lett. b)): va sottolineato che, in entrambi i casi, si tratta di atti che competono all'organo di indirizzo politico, sia pure "*in collaborazione con i vertici dell'amministrazione*" (art. 15, comma 2, lettera b)).

Nell'art. 19, comma 1, si assegna all'Organismo di valutazione da istituirsi presso ciascuna amministrazione ai sensi dell'art. 14, che lo qualifica come "indipendente" (una indipendenza, per la verità, assai poco plausibile in presenza di un potere di nomina assegnato all'organo di indirizzo politico-amministrativo), il compito di compilare *"una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non"*. Nel comma 3 del medesimo art. 19 si chiarisce che la distribuzione del personale in "fasce di merito" ai fini dell'attribuzione della retribuzione accessoria conta, per i dirigenti, ai fini del conferimento della retribuzione di risultato; ai sensi del comma 6 (introdotto a seguito dell'intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali), tale indicazione non si applica, però, nelle amministrazioni nelle quali il numero dei dirigenti in servizio non è superiore a cinque.

All'Organismo "indipendente" di valutazione della performance – che, tra l'altro, sostituisce i servizi di controllo strategico di cui all'art. 6 del d. lgs. n. 286/1999 – spetta, poi, la proposizione all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione annuale dei *"dirigenti di vertice"* e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III (art. 14, comma 4, lettera e)).

La criticità fondamentale di questa parte della nuova regolazione della dirigenza sta nel fatto che dal testo non si riesce a capire in modo sufficientemente chiaro – ed è evidente che nella logica della riforma, tutta incentrata sulla rilevanza del momento valutativo come perno della gestione amministrativa, si tratta di una lacuna niente affatto marginale - chi e in che modo debba valutare i dirigenti, fatta eccezione per quelli di vertice. Infatti, si elimina l'attuale sistema di valutazione (l'art. 30, comma 4, prevede l'abrogazione, a far data dal 30 aprile 2010, dell'art. 5 del d. lgs. n. 286/1999), senza introdurre un meccanismo valutativo sostitutivo e senza definire esplicitamente a chi spetti il compito di "valutatore". Come visto, il decreto determina i criteri da porre a fondamento della valutazione, ma non precisa a quale organo (o a quali organi) sia demandata la funzione di valutare i dirigenti: sarebbe logico pensare detto ruolo sia da assegnare all'Organismo previsto dall'art. 14, ma il comma 4 di tale articolo, lo si è appena ricordato, nel delinearne le competenze fa riferimento solo ai dirigenti preposti ad uffici di vertice. Né, comunque, nel testo normativo si indica quale sia il procedimento da seguire per effettuare le valutazioni: con l'abrogazione dell'art. 5 del d. lgs. n. 286/1999 verrebbero, così, a cadere le garanzie procedurali ivi previste. Si rammenta che il comma 2 dell'articolo destinato alla soppressione si preoccupava di tutelare la posizione del dirigente assoggettato alla valutazione prevedendo che *"Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza della attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato"*: tutti elementi diretti ad assicurare la trasparenza e l'obiettività del processo valutativo che ora sembrerebbero venire meno.

5. *Dirigenza e valutazione del personale*

Varie disposizioni del d. lgs. n. 150/2009 manifestano la volontà di demandare ai dirigenti il compito di provvedere alla valutazione del personale operante nelle strutture alle quali essi sono preposti: l'art. 9, comma 2, attribuisce ai dirigenti la misurazione e la valutazione della performance individuale del personale, e definisce i relativi parametri; il successivo art. 12, comma 1, lettera *d*) - ribadendo quanto già sancito nell'art. 7, comma 2, lettera *a*) - include *"i dirigenti di ciascuna amministrazione"* tra i soggetti che intervengono nel processo di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche; a sua volta, l'art. 39, comma 1, lettera *c*), che modifica l'art. 17 del d. lgs. n. 165/2001, affida ai dirigenti (non generali) *"la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti"*.

E', però, l'Organismo *"indipendente"* che formula la graduatoria delle valutazioni individuali, non solo della dirigenza, ma anche del *"personale non dirigenziale"*, ai fini della collocazione in diverse fasce di merito (art. 19, comma 1). Inoltre, nel sopra richiamato art. 12 si precisa che nel processo di misurazione e valutazione non solo della performance organizzativa, ma anche di quella *"individuale"* (si noti che qui, come in altri punti del testo, c'è una confusione/sovrapposizione fra due dimensioni dell'azione valutativa che andrebbero logicamente distinte), intervengono, oltre ai dirigenti, la Commissione per la valutazione, l'Organismo *"indipendente"* e l'organo di indirizzo politico.

Sarebbero state opportune alcune precisazioni, nel testo, volte a chiarire come stiano insieme queste previsioni: infatti, in mancanza, la loro lettura può far insorgere qualche dubbio sull'effettiva riconduzione in capo ai dirigenti, in via tendenzialmente esclusiva (come manifestazione precipua del loro potere gestionale), della funzione di valutazione del personale assegnato ai loro uffici.

In effetti, non è chiaro quale sia lo spazio e il peso effettivo della competenza assegnata ai dirigenti in ordine a tale valutazione ed alla correlata assegnazione di premi: il ruolo della dirigenza in proposito sembra compreso e predeterminato da regole e parametri fissati *ex lege* e da funzioni assegnate ad altri soggetti o organismi. Si pensi alla graduatoria di merito e alle relative percentuali stabilite direttamente dall'art. 19, all'attribuzione all'Organismo indipendente di valutazione del compito di assegnare del premio annuale per l'innovazione di cui all'art. 22, ed ai vari casi nei quali nel decreto si parla in generale di conferimenti di riconoscimenti ai dipendenti *"virtuosi"* da parte delle amministrazioni, ma senza chiarire a chi all'interno di esse spetti tale compito (v. ad es., il bonus annuale delle eccellenze dell'art. 21, l'attribuzione di incarichi e responsabilità dell'art. 25, l'accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale dell'art. 26 e il premio di efficienza dell'art. 27).

6. La responsabilità dirigenziale e il Comitato dei garanti

L'art. 41, comma 1, lettera *a*), non apporta novità sostanziali rispetto all'art. 21 del d. lgs. n. 165/2001 in tema di responsabilità dirigenziale: le uniche modifiche, peraltro apprezzabili, attengono all'inserimento dei richiami alla *"previa contestazione"* e al *"rispetto del principio del contraddittorio"* nei procedimenti di verifica della responsabilità e di irrogazione delle relative sanzioni. La scelta di non intervenire, se non marginalmente, sulla disciplina in vigore non può essere vista con favore, perché secondo un giudizio largamente condiviso tale normativa sarebbe stata meritevole di una consistente revisione, nella direzione di una più chiara articolazione delle diverse ipotesi e dei diversi gradi di responsabilità, come pure dei conseguenti istituti sanzionatori: non se ne può, però, far colpa agli autori del decreto attuativo, in quanto nella legge n. 15/2009 non c'era una specifica delega su questo punto.

Risulta, comunque, singolare – e, probabilmente, frutto di un difetto di coordinamento – il fatto che nel riformulare il testo dell'art. 21 si conservi il richiamo alla *"eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo"*, mentre, come già notato, il decreto legislativo nel Capo V del Titolo IV, pur senza tagliare del tutto fuori la fonte negoziale, procede ad un'ampia *"rilegificazione"* della materia disciplinare.

Rispetto alla regolazione finora in vigore, il nuovo provvedimento normativo si limita ad aggiungere all'art. 21 del decreto del 2001 un nuovo comma 1 *bis*, contenente un riferimento alla responsabilità del dirigente (con una conseguente decurtazione della retribuzione di risultato, che può arrivare nei casi più gravi fino alla quota dell'ottanta per cento) per *"la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione"* (art. 41, comma 1, lettera *b*)). Si tratta di una prescrizione piuttosto discutibile, non nelle intenzioni ma nel merito della formulazione adottata (a causa della difficoltà di identificare in il ricorrere in concreto delle ipotesi suscettibili di censura e, per converso, in ragione della limitazione dell'intervento sanzionatorio alla dimensione pecuniaria, in presenza di comportamenti che, se sussistenti, dovrebbero logicamente incidere sullo *status* dei dirigenti interessati, o perlomeno sulla loro valutazione complessiva): non è, però, qui il caso di affrontare il problema, perché la norma era già presente nella legge delega.

Le disposizioni dell'art. 42 sul Comitato dei garanti (modificative dell'art. 22 del d. lgs. n. 165/2001) appaiono, da diversi punti di vista, fra le meno convincenti nella parte del decreto dedicata alla dirigenza: nell'approvare definitivamente il provvedimento, tra l'altro, il Governo non ha tenuto in nessun conto le preoccupazioni manifestate nel loro parere dalle Commissioni della Camera dei Deputati.

La legge n. 15/2009, in proposito, all'art. 6, comma 2, lettera i), prevedeva la ridefinizione e l'ampliamento sia delle "competenze" che della "struttura" del Comitato dei garanti, con particolare riferimento, quanto al profilo funzionale, "alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento o della mancata conferma degli incarichi". Ebbene, l'art. 42 del testo in esame ignora del tutto questo consistente allargamento dei compiti del Comitato voluto dal legislatore delegante, e conserva solo la sua tradizionale competenza per i procedimenti riguardanti la responsabilità (limitandosi ad estenderla alla neo-istituita responsabilità per "mancata vigilanza", di cui si è appena detto): siamo, quindi, di fronte ad un palese inadempimento rispetto alla delega ricevuta dal Parlamento.

Ma non basta: la norma della legge delega, evidentemente, era ispirata dalla volontà di accrescere il ruolo e l'incidenza del Comitato dei garanti sui processi decisionali concernenti la dirigenza pubblica. Ora, il nuovo testo dell'art. 22 del d. lgs. n. 165/2001 introdotto dall'art. 42, comma 1, del decreto elimina il riferimento alla necessità di un "parere conforme" del Comitato sui provvedimenti conseguenti all'accertamento di responsabilità dirigenziale, prevedendo che esso debba solo essere "sentito" nel corso dei relativi procedimenti: quindi, il parere vincolante del Comitato viene degradato a parere obbligatorio (per il quale il comma 3, sempre dell'art. 42, fissa un termine di 45 giorni, e non più di 30, oltre il quale se ne può prescindere), ma che può essere disatteso dal decisore. In tal modo cade o, quantomeno, si ridimensiona un altro elemento di garanzia contro abusi del potere politico nei confronti dei dirigenti, in chiaro contrasto con la *ratio* delle norme dettate dalla legge delega.

Anche il versante strutturale della nuova disciplina del Comitato dei garanti appare poco convincente. Si stabilisce che i membri da tre passano a cinque: il che avrebbe avuto un senso se le funzioni dell'organismo fossero state accresciute in termini quantitativi e/o qualitativi, mentre, come visto, avviene il contrario. Ma, soprattutto, va notato i due componenti che dovrebbero rappresentare i dirigenti non sono più elettivi, bensì sorteggiati fra quanti si sono candidati: il Comitato viene, così, in certa misura a perdere quel carattere "para-arbitrale" che ad esso si era voluto dichiaratamente attribuire al momento della sua istituzione. In particolare, la posizione della parte dirigenziale risulta indebolita, in quanto verrebbe ad essere rappresentata da soggetti nei quali non necessariamente essa si riconosce.

7. Accesso alla dirigenza e passaggi di fascia

La legge delega n. 15/2001, come noto, non si occupa dei sistemi di accesso alla dirigenza, che pure avrebbero richiesto un intervento riformatore, diretto a rendere più efficienti e trasparenti le procedure selettive ed a favorire l'ingresso di giovani qualificati e motivati (in questo caso, va detto, la responsabilità è del

Parlamento, che ha eliminato un riferimento ad essi contenuto nel testo del d.d.l. A. C. n. 847): conseguentemente, il decreto – a differenza di quanto risultante da comunicazioni di fonte governativa e riportato dagli organi di informazione – tratta, e non può che trattare, solo del passaggio dei dirigenti dalla seconda alla prima fascia (fatta eccezione per una piccola modifica all'art. 28, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, apportata dall'art. 46, che inserisce il dottorato di ricerca fra i titoli di studio in presenza dei quali è ridotto a tre il numero degli anni di servizio richiesti per l'ammissione ai concorsi "riservati" disciplinati da detto comma).

L'art. 43, comma 1, modificando l'art. 23 del d. lgs. n. 165/2001, riporta opportunamente da tre a cinque anni il periodo di copertura di un incarico di livello generale da parte di un dirigente di seconda fascia che consente il passaggio in prima fascia. Se si legge questa norma in combinato disposto con quella, prima citata, dell'art. 40, che limita a tre anni la durata del primo conferimento di un incarico di ufficio dirigenziale generale ad un dirigente appartenente alla seconda fascia, se ne deduce che per passare alla prima fascia in base a tale meccanismo sarà necessario aver ricevuto almeno due incarichi o essere stati almeno una volta confermati nello stesso incarico: il che conferisce un tratto di maggiore rigore al sistema.

L'elemento di maggiore novità, rispetto all'attuale assetto normativo, si ritrova, però, nell'art. 47, che inserisce nel d. lgs. n. 165/2001 un nuovo art. 28 *bis*, diretto a regolare (come richiesto dalla legge delega) una forma di accesso per via concorsuale alla prima fascia dei ruoli dirigenziali.

In via preliminare, va notato che nel comma 1 del nuovo articolo si parla di "accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia". Posto che, per unanime riconoscimento, nel quadro ordinamentale scaturito dalle riforme degli anni Novanta, e definito dal d. lgs. n. 165/2001, la dirigenza (nello specifico, quella statale) non è più distinta in diverse qualifiche, ma ordinata in una sola qualifica, articolata – nel contesto di un modello improntato ad una logica di tipo funzionale-organizzativo, e non più basato sullo *status* - in due fasce ai fini del conferimento degli incarichi, è da chiedersi se l'apparizione di questo riferimento ad una "qualifica di dirigente di prima fascia" sia solo il frutto di una svista oppure costituisca un modo surrettizio di reintrodurre due qualifiche nella dirigenza. In entrambe le ipotesi, comunque, sarebbe stata opportuna una correzione.

Venendo al merito dell'accesso per concorso alla prima fascia, sempre il comma 1 del nuovo art. 28 *bis* precisa che esso riguarda "il cinquanta per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati": ci si domanda in che modo si raccordi questa indicazione con la sussistenza dell'altro "canale", che fa scaturire l'acquisizione del diritto ad entrare nella prima fascia con il raggiungimento dell'"anzianità" di cinque anni in incarichi di livello generale, e che non risulta "contingentato" sulla base dello stesso parametro.

Vi è, poi, nel comma 2 una ulteriore previsione, che rende ancora più farraginoso il quadro di questi percorsi di accesso alla fascia superiore della dirigenza: si stabilisce, infatti, che in non meglio precisati *“casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità”* alla copertura di singoli posti e comunque di una quota che può arrivare fino alla metà di quelli da mettere a concorso in base al comma 1 si può provvedere, con contratti di diritto privato di durata non superiore a tre anni, attraverso *“concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posato di funzione da ricoprire”*. Gli aspetti discutibili di questa norma sono tanto numerosi e rilevanti da richiedere una specifica trattazione: qui, ci si limita a rilevare la confusione fra acquisizione della fascia e attribuzione di un incarico, l'ampio margine lasciato alle amministrazioni del definire i connotati dei *“posti”* da ricoprire e quelli dei potenziali aspiranti, l'inserimento surrettizio nel sistema di un *“terzo canale”* di accesso (parrebbe, *pro tempore!*) alla prima fascia, che si sovrappone – a causa della sopra rilevata confusione - ad un consistente aumento, sia pure sotto forma particolare, della quota di incarichi (si suppone, di livello generale) assegnabili a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali. Del resto, sul punto basta richiamare quanto rilevato nel parere della Commissione del Senato, dove si afferma che la previsione in questione *“non consente – per il carattere temporaneo – l'accesso nei ruoli corrispondenti alla qualifica di dirigente di prima fascia e altera il sistema di conferimento agli esterni degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ampliando le quote percentuali ivi previste”*.

Tornando alle selezioni concorsuali, nel comma 1 del nuovo art. 28 *bis* del d. lgs. n. 165/2001 si stabilisce che esse sono affidate alle singole amministrazioni: si può osservare che almeno qui, per i concorsi riguardanti il reclutamento di *top managers*, sarebbe stato opportuno pensare ad un concorso unico da svolgersi presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), la quale, invece, è chiamata solo dare un parere sui criteri generali per le procedure concorsuali da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Notiamo che nel decreto la SSPA, nel contempo, viene in parte distolta dal suo naturale *“target”* dirigenziale assegnandole il compito di bandire concorsi e organizzare corsi-concorsi finalizzati all'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali (compresi quelli riguardanti le aree inferiori), per i quali sarebbe più ragionevole una gestione ad opera delle amministrazioni interessate: a queste ultime, semmai, si sarebbero dovuti e potuti sottrarre (per ragioni, ad un tempo, di imparzialità e di buon andamento) i concorsi riservati per l'accesso alla qualifica dirigenziale, per affidarli alla Scuola.

Infine, va rilevato che (in base al successivo comma 3 del nuovo art. 28 *bis*) l'individuazione dei soggetti, diversi dai dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni con almeno cinque anni di servizio, da ammettere ai concorsi per l'accesso alla prima fascia è rimessa ai bandi di concorso, sia pure sulla base di criteri generali di equivalenza definiti con Decreto del Presidente del

Consiglio dei ministri, su parere della SSPA e sentito il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: anche se la norma richiama l'esigenza di tenere conto delle specifiche esigenze delle amministrazioni, ci si domanda se sia giusto che il decreto legislativo, così prodigo di indicazioni in ambiti nei quali sarebbe stato opportuno rinviare ad altre fonti, non dica nulla in proposito (naturalmente, il problema sarebbe stato risolto in radice se, come auspicato, la competenza per i concorsi in questione fosse stata riunificata in capo alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione).

8. La retribuzione dei dirigenti

Le previsioni dell'art. 45 del decreto legislativo (che integra l'art. 24 del d. lgs. n. 165/2001) sul trattamento economico dei dirigenti riprendono, in sostanza, quanto già prescritto dalla legge delega: in particolare, c'è la fissazione *ex lege* di una percentuale minima del 30 per cento della retribuzione complessiva da riservare al trattamento accessorio collegato ai risultati (ma si aggiunge l'indicazione di un incremento progressivo di tale percentuale ad opera dei contratti collettivi nazionali, senza oneri per la finanza pubblica), oltre ad un generale richiamo ai risultati conseguiti come parametro per la retribuzione.

Sempre dalla legge n. 15/2009 deriva anche la norma, contenuta nello stesso articolo 45, che vieta la corresponsione al dirigente della retribuzione di risultato se l'amministrazione non ha predisposto il nuovo sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto. Si tratta, per la verità, di una previsione "squilibrata" a danno dei dirigenti, perché questi subiscono una penalizzazione a causa della mancata o ritardata attuazione del meccanismo valutativo, mentre nulla è previsto, per converso, a carico dell'amministrazione che a ciò non abbia provveduto.

9. Le sanzioni per i comportamenti dei dirigenti

Il testo del decreto è intessuto – coerentemente con la filosofia che lo ispira, e che deriva da quella propria della legge delega – di norme dirette a colpire, in modo anche severo, comportamenti dei dirigenti considerati come inadeguati, "lassisti" o "collusivi" rispetto ai dipendenti.

Le disposizioni che definiscono questo quadro sanzionatorio sono, come detto, varie e numerose: c'è il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che abbiano concorso alla mancata adozione del Piano annuale della performance, per omissione e inerzia nell'adempimento dei propri compiti (art. 10, comma 5) ed a quelli preposti agli uffici coinvolti nella mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e agli obblighi di pubblicazione di dati sul personale (art. 11, comma 9); c'è, come visto, la responsabilità del dirigente (con conseguente decurtazione della retribuzione

di risultato) per violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione (art. 41); c'è la valutabilità ai fini della responsabilità erariale della mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale (art. 50, che corregge l'art. 33 del d. lgs. n. 165/2001)

Ci sono, infine, le sanzioni che interessano i dirigenti (o anche i dirigenti) in relazione all'attivazione e allo svolgimento dei procedimenti disciplinari: ai sensi del comma 7 del nuovo art. 55 *bis* del d. lgs. 165/2001 (introdotto, come visto, dall'art. 69 del nuovo decreto legislativo) il lavoratore dipendente o il dirigente (anche appartenente ad amministrazione pubblica diversa da quella dell'incolpato), che essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta senza giustificato motivo la collaborazione richiesta dall'autorità procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è a sua volta soggetto a sanzione disciplinare (sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente); e l'art. 55 *sexies* del d. lgs. 165/2001, (esso pure introdotto dall'art. 69), prescrive al comma 3 che il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, derivanti da una immotivata omissione o ritardo degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni irragionevoli o infondate sull'insussistenza dell'illecito, comporta per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, nonché la mancata attribuzione delle retribuzioni di risultato per il doppio del periodo della sospensione; di converso, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 55 *sexies* la eventuale responsabilità del dirigente relativa a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti il procedimento disciplinare è limitata ai casi di dolo o colpa grave.

Senza entrare nel merito di queste e di altre statuizioni di analogo tenore presenti nell'articolato normativo, si rileva che tutto ciò delinea, ed enfatizza, una figura di dirigente concepito essenzialmente come un soggetto incaricato di "sorvegliare e punire" i suoi dipendenti: ne risultano, in prospettiva, mortificati o collocati in posizione marginale altri profili che dovrebbero qualificare la sua identità soprattutto come *manager* o di *leader*. Ciò, in evidente contrasto con le tendenze del dibattito internazionale in materia, che appunto mira a valorizzare, nel dirigente pubblico, le capacità manageriali e l'attitudine a ricoprire una posizione di *leadership* nell'ambito della struttura alla quale è preposto o in relazione alla missione affidatagli (è emblematico il fatto che nel decreto non trovi risposta l'istanza volta a valorizzare l'autonomia *budgetaria* dei dirigenti, che secondo una diffusa opinione costituisce un fattore decisivo perché essi possano esplicare in modo compiuto e responsabile le loro funzioni gestionali).