

## **Istituti di ispirazione anglosassone nella nuova riforma della pubblica amministrazione: le commissioni per la dirigenza**

Federica Zaccarelli

**SOMMARIO:** 1. *La riforma della p.a.: la legge n. 124/2015 e le Commissioni per la dirigenza*- 2. *La Civil Service Commission nell'ordinamento del Regno Unito*- 3. *La procedura di selezione del Senior Civil Service: il ruolo della Civil Service Commission*- 4. *L'Agenzia federale del Civil Service negli Stati Uniti d'America*- 5. *La procedura di selezione del Senior Executive Service: il ruolo dell'Office of Personnel Management*- 6. *Il modello della dirigenza nella riforma italiana e le Commissioni per la dirigenza*- 7. *La procedura di intervento delle Commissioni nel conferimento degli incarichi dirigenziali*- 8. *L'ipotesi di istituzione delle Commissioni a confronto con i modelli anglosassoni.*

### **1. La riforma della p.a.: la legge n. 124/2015 e le Commissioni per la dirigenza**

Un'analisi dei principali aspetti innovativi della riforma della pubblica amministrazione intervenuta con la legge 7 agosto 2015, n. 124, intitolata "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", non può prescindere dal dare conto, in particolare, del delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione. La nuova disciplina della dirigenza pubblica, quale risultante dalle previsioni dell'art. 11 della legge citata, contiene al suo interno alcuni aspetti salienti che devono essere analizzati per inquadrare il rapporto suddetto, e in generale poter comprendere il nuovo approccio alla pubblica amministrazione delineato<sup>1</sup>.

La dirigenza pubblica dovrebbe rappresentare un soggetto neutrale, in grado di svolgere la propria attività attuativo/gestionale, avvalendosi di metodologie che consentano di conseguire gli obiettivi ad essa assegnati<sup>2</sup>. Tuttavia, una reiterata produzione normativa, incoerente e contraddittoria, ha negli anni posto problematiche in ordine alla relazione tra il potere dirigenziale<sup>3</sup>, di attuazione e gestione, e quello politico, di indirizzo e controllo, portando ad un rapporto tra politica e amministrazione connotato da elementi di forte criticità.

La divisione tra le funzioni dovrebbe costituire base fondante della distinzione tra le due sfere, impedendo così l'ingerenza politica su quella amministrativa, pur

---

<sup>1</sup> Un'azione più efficiente delle amministrazioni, in ottemperanza ai principi di imparzialità e buon andamento affermati in Costituzione, veicolata dall'attività di guida della dirigenza pubblica, sono gli obiettivi che il Governo si è posto di raggiungere con la formulazione della nuova normativa. Come si legge nella relazione al d.d.l. AS 1577 del 2014 "Gli obiettivi perseguiti sono essenzialmente quello di innovare la pubblica amministrazione attraverso la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, la riforma della dirigenza, la definizione del perimetro pubblico, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative...".

<sup>2</sup> Sull'emersione di questa visione del ruolo dirigenziale grazie alle spinte riformistiche degli anni Novanta, cfr. D. Bolognino, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega 421/92 alle prospettive di riforma)*, Collana di quaderni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Cedam, Padova, 2007, p. 8.

<sup>3</sup> Con tale termine si intende riferirsi all'accezione sociologica di potere, come "esercizio di una potestà" e non alla qualificazione giuridico-costituzionale del medesimo.

mantenendo comunque una interconnessione<sup>4</sup> fra le due dimensioni, come indicato dalla Costituzione<sup>5</sup>.

Tra le principali questioni che si aprono nell'affrontare tale problematica, quella più controversa riguarda il "conferimento degli incarichi dirigenziali", momento delicato e fondamentale per la costruzione della compagine manageriale nelle amministrazioni pubbliche. Data come acquisita l'imprescindibile specialità del rapporto che si instaura tra la dirigenza e il vertice politico, e dunque l'imprescindibile influenza di quest'ultimo nel processo di nomina del *management* pubblico, si evidenzia come, tuttavia, nel quadro descritto all'articolo 19 del d.lgs. n. 165/2001, l'istituto del conferimento mediante nomina politica dei vertici dirigenziali abbia spesso favorito una strumentalizzazione di tali previsioni normative, utilizzate in molti casi per introdurre soggetti allineati politicamente e privi dell'adeguata competenza per il ruolo ricoperto.

Sulla base di tale premessa, nella parte della legge n. 124/2015 dedicata alla "dirigenza pubblica"<sup>6</sup> è interessante esaminare una serie di correttivi introdotti sul tema dal legislatore ed osservare quelli che sono gli elementi di "innovazione", proposti specificatamente per risolvere l'ambiguità dell'autonomia dirigenziale di fronte al potere politico.

In particolare, si intende mettere in evidenza e analizzare i nuovi organismi previsti all'articolo 11 della legge 124/2015: le "Commissioni per la dirigenza", strutture indipendenti che saranno delegate al controllo, nella fase di conferimento degli incarichi dirigenziali, dell'applicazione del criterio di imparzialità da parte dell'autorità politica e che, più in generale, opereranno come "filtri tecnici" nelle questioni riguardanti la gestione del personale dirigenziale.

Per comprendere le fonti ispiratrici e i caratteri qualificanti delle istituende Commissioni per la dirigenza italiane, appare particolarmente utile, se non necessario, analizzare gli analoghi istituti presenti da lungo tempo nei sistemi amministrativi di Regno Unito e Stati Uniti d'America. Si tratta della *Civil Service Commission* britannica, istituita nel 1855, e dell'*Office of Personnel Management* statunitense, che nel 1978 è subentrato alla *Civil Service Commission* creata nel 1883.

Nei due ordinamenti anglosassoni esiste un forte spirito di "*Civil Service*" (pubblico impiego) che si fonda sulla previsione dei principi del merito e dell'imparzialità come base portante dell'azione amministrativa. Ciò che viene promosso è la cultura del *Merit System*<sup>7</sup>, della competenza e della professionalità, con lo scopo di assicurare alle proprie collettività, i più efficienti sistemi di amministrazione.

In tale contesto si collocano le agenzie indipendenti di menzionate, la cui azione si manifesta mediante attività costanti di gestione della vita dei *civil servants* (i dipendenti pubblici), in particolare riguardo profili caratterizzanti l'accesso e la nomina dei funzionari, soprattutto quando preposti ad uffici dirigenziali. Analizzando le procedure

---

<sup>4</sup> Cfr. D. Bolognino, *op. cit.*, p. 4

<sup>5</sup> La Costituzione italiana, infatti, descrive una tipologia di amministrazione unica nel suo genere, come apparato servente del governo e come amministrazione autonoma, c.d. "autocefala", al servizio della collettività, derivata da una lettura congiunta degli articoli 95, 97 e 98 Cost.

<sup>6</sup> La legge n. 124/2015 si compone di quattro capi: "Semplificazioni amministrative" (art. 1-7); "Organizzazione" (art. 8-10); "Personale" (art. 11-15) e "Deleghe per la semplificazione normativa" (art. 16-23)

<sup>7</sup> Il Sistema meritocratico di accesso ai pubblici uffici, introdotto negli Stati Uniti d'America e Inghilterra nel 1800, si basava sulla volontà di cambiare rotta rispetto le pratiche diffuse di patronage (selezione dei funzionari pubblici in base alla propria appartenenza politica).

di intervento dei due organismi sarà possibile mostrare la rilevanza dei loro compiti e l'influenza, diretta e indiretta, che essi esercitano sugli equilibri del rapporto tra politica e amministrazione.

## 2. La Civil Service Commission nell'ordinamento del Regno Unito

Nel Regno Unito la *Civil Service Commission*<sup>8</sup> ha origini lontane nel tempo, essendo stata istituita nel 1855, all'interno del *Cabinet Office*, come organismo indipendente ed autonomo, delegato al compito "*to provide assurance that civil servants are selected on merit on the basis of a fair and open competition*"<sup>9</sup>. È, quindi, un istituto plurisecolare quello che nel sistema amministrativo britannico assicura l'equilibrio del rapporto tra politica e amministrazione, nel quadro di un insieme di competenze, di gestione, amministrazione e regolazione del *Civil Service*.

La *Civil Service Commission* è parte integrante dell'organizzazione amministrativa, strettamente connessa con l'Ufficio di Gabinetto e le altre agenzie che costituiscono l'amministrazione governativa. La sua indipendenza, storicamente affermata e riconosciuta dalla classe politica in ogni epoca susseguitasi, ne ha fatto un corpo centrale nel sistema britannico, dal quale provengono i maggiori *input* alla dinamicità della burocrazia, grazie all'assicurazione di un corpo di funzionari competente, aggiornato, professionale e indipendente.

La *Commission* per creare una base valoriale alla sua azione ha individuato, e codificato, quattro principi, definiti i "*core values*" del pubblico impiego: onestà, integrità, imparzialità ed obiettività<sup>10</sup>, enunciati in un codice rivolto ai singoli funzionari, il *Civil Service Code*<sup>11</sup>.

Si richiede ai *civil servants*, tramite una lettura trasversale dei *core values* citati, di porre gli interessi collettivi davanti a quelli privati, di agire in modo leale e trasparente, di svolgere il proprio operato con un'attitudine neutrale ai cambiamenti politici<sup>12</sup>.

Le funzioni attribuite alla *Commission* dalle previsioni legislative sono<sup>13</sup>: a) funzioni di controllo, valutazione, gestione e determinazione dei parametri e dei criteri di accesso e selezione al *Civil Service*; b) responsabilità diretta della Commissione nella selezione dei candidati idonei per nomine di dirigenza apicale, di *Senior Civil Service*, e nella costruzione dei profili ideali che i soggetti nominati dai vertici politici devono rispecchiare; c) ruolo di indirizzo e controllo nel processo di nomina e selezione dei *civil servants*, attraverso attività di supporto ai dipartimenti e alle agenzie esecutive che attivano processi di reclutamento; d) competenza nel ricevere e risolvere i casi di reclami, "*complaints*"<sup>14</sup>, sollevati dai *civil servants* medesimi.

<sup>8</sup> Cfr. Section History of the Commission, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk>

<sup>9</sup> <http://civilservicecommission.independent.gov.uk>

<sup>10</sup> Cfr. Standards of Behaviour, Civil Service Code, 2010

<sup>11</sup> Il *Civil Service Code*, che esplicita i principi generali di Civil Service che ogni funzionario è chiamato a rispettare, è stato introdotto per la prima volta dal Cabinet Office nel 1996. Dopo 10 anni, nel 2006, è stato adottato un nuovo Codice, sulla base delle disposizioni cardine di quello precedente. Un'ulteriore modifica, di minore portata, è stata attuata nel 2010, con il recepimento delle previsioni introdotte con il Constitutional Reform and Governance Act.

<sup>12</sup> Political Impartiality, Civil Service Code, 2010, points 14-15, nei quali vengono enunciati i comportamenti che i singoli civil servants devono seguire e quelli invece vietati.

<sup>13</sup> <http://civilservicecommission.independent.gov.uk>

<sup>14</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010, (c. 25) Part I, The Civil Service, Chapter I, Statutory basis for management of the Civil Service, Complaints about Competition; si veda Section Complaints, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk>.

Questo ampio e vario insieme di compiti attribuiti alla *Commission* ha portato a un suo pieno coinvolgimento nelle *policies* concernenti il *Civil Service*, oltre che, come detto, ad un ampio riconoscimento da parte delle istituzioni governative, con le quali collabora strettamente.

La Commissione detiene responsabilità diretta nelle fasi di selezione che riguardano il *Senior Civil Service*, dunque le posizioni di maggiore responsabilità all'interno della pubblica amministrazione, essendo la presidenza dei *Selection Panels* a tal fine istituiti affidata direttamente ad uno dei commissari.

Al fine di chiarire l'azione della *Civil Service Commission* nella selezione dei dirigenti pubblici, e il ruolo fondamentale a fronte delle scelte assunte o da assumersi da parte degli organi di governo, è importante analizzare il procedimento di intervento previsto e applicato.

### **3. La procedura di selezione del Senior Civil Service: il ruolo della Civil Service Commission**

La *Civil Service Commission* si compone di dieci commissari nominati dalla Regina<sup>15</sup>, su indicazione del Ministro della pubblica amministrazione, la cui figura corrisponde al Primo ministro britannico.

La nomina di derivazione governativa afferma la natura "esecutiva" della Commissione, la quale rientra all'interno della categoria degli *Executive Non-Departmental Public Bodies* e costituisce uno dei diciannove organismi, tra enti parastatali ed agenzie, che collaborano direttamente con il *Cabinet Office*. I commissari vengono selezionati sulla base del merito a seguito di concorsi banditi pubblicamente, con valutazione imparziale e trasparente, assicurando la confluenza di una molteplicità di *expertise*.

L'ultimo documento elaborato dalla *Civil Service Commission*, in collaborazione con il *Cabinet Office*, in materia di regolazione delle procedure di reclutamento, è quello sui *Recruitment Principles* del 2014<sup>16</sup>, codice che ha recepito le modifiche introdotte sui procedimenti selettivi con la recente riforma governativa della pubblica amministrazione, avviata nel 2012<sup>17</sup>.

L'operato della Commissione è rappresentato da un'azione diretta nelle fasi selettive che riguardano la designazione dei *Senior Civil Servants*. Il *Recruitment Principles*, nella parte dedicata alle "*Permanent Secretary competitions*", cioè le posizioni di dirigenza apicale, prevede che il *Selection Panel* sia presidiato dal primo commissario della *Civil Service Commission*. Soprattutto in questi casi, infatti, deve

---

Lo scopo della previsione di "Complaints" per i civil servants è quello di affermare una diffusa responsabilizzazione dei funzionari.

<sup>15</sup> Cfr. Section Civil Service Commissioner, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk>

<sup>16</sup> I principi cardine che disciplinano ed ispirano le procedure di reclutamento vengono aggiornati continuamente, attraverso il lavoro interpretativo della Commissione. Il 1° aprile 2015 la Commissione ha elaborato ed adottato una versione aggiornata al 2015 del *Recruitment Principles*, nella quale l'unica modifica apportata riguarda una chiarificazione alla nota 15 di p. 12. Nel corso della trattazione si farà, quindi, riferimento al testo del 2014.

<sup>17</sup> Il regolamento indica la responsabilità di ogni agenzia e dipartimento pubblico nel definire la strategia di reclutamento dei dipendenti, per cui non si prevede una procedura precisa, ma qualunque metodologia di selezione venga eletta vengono previste delle fasi cardine e omogenee. Le più rilevanti riguardano la pubblicazione di un bando di concorso pubblico, al fine di garantire l'effettività della competizione aperta e leale, e l'istituzione di un *Selection Panel* che funga da commissione di selezione, formato da due o più funzionari: cfr. *Recruitment Principles 2014, Meeting the Equal Requirement*, p.2



essere garantito un rafforzamento della procedura di controllo e verifica<sup>18</sup>.

Al fine di assicurare un collegamento costante con l'autorità politica, nel *Recrutiment Principles* è stata introdotta una parte interamente dedicata all' "Involvement of the Ministers"<sup>19</sup>, per cui si dispone per questi ultimi la facoltà di trasmettere pareri al *Selection Panel*, ed inoltre la possibilità di incontrare i candidati "to discuss his or her priorities and the candidates' approach to the role, and feed back to the panel his or her views on any issues he wants the panel to test at interview"<sup>20</sup>.

In tale circostanza uno dei commissari è obbligatoriamente chiamato a presidiare l'incontro, a tutela del libero arbitrio dei candidati nelle fasi successive di selezione. Quando gli incontri riguardano ministri e candidati a posizioni apicali a sovrintendere è il primo commissario.

Nonostante la presenza dell'autorità politica durante l'intero processo, la fase di selezione dei candidati mantiene una matrice essenzialmente tecnica e professionale, e viene dunque svolta esclusivamente dal *Selection Panel*. Il passaggio centrale del procedimento di nomina dei dirigenti è costituito dalla redazione, da parte del comitato, di una rosa di candidati considerati i più meritevoli a seguito degli esami delle competenze, delle esperienze, dei profili attitudinali e relazionali effettuati. Nel testo normativo si sottolinea che è il "Comitato in sua piena autonomia che svolge tale funzione di giudizio"<sup>21</sup>. Il *Selection Panel* trasmette i nomi dei candidati designabili al Primo ministro, attraverso una relazione redatta dal primo commissario e contenente la sintesi del processo di selezione e le valutazioni effettuate dei singoli candidati compresi nella rosa. A questo punto è il Primo ministro, o il ministro competente, ad adottare la decisione finale, selezionando uno dei potenziali candidati, ma dovendosi comunque consultare con il primo commissario prima di formalizzare la decisione. La presenza e l'influenza della Commissione nel delicato passaggio di selezione dei candidati dirigenti idonei è cruciale e indispensabile ad assicurare la prospettiva di efficienza del corpo dirigenziale formato<sup>22</sup>.

Nel contesto più ampio della pubblica amministrazione britannica, la *Civil Service Commission* agisce come soggetto dinamico dell'attività amministrativa, assicurando una costante interpretazione, e tutela, dei principi cardine di *Civil Service*. La diffusione dei principi richiamati avviene in un quadro di azione congiunta delle forze politiche e amministrative poste in campo.

Si comprende dunque la robustezza del sistema riportato, caratterizzato, in particolare, dall'equilibrio solido nel rapporto tra politica e amministrazione, bilanciato efficacemente dall'azione della Commissione. E ciò è possibile mediante l'attribuzione di una concreta gamma di poteri, con le risorse e le dotazioni adeguate, ad un istituto terzo, solido e stabile quale è la *Civil Service Commission*, ma altresì attraverso l'affermazione di una cultura individuale che renda i *civil servants* consapevoli del loro ruolo. Il *mix* di questi fattori compone il sistema amministrativo del Regno Unito, e ne garantisce il funzionamento e la dinamicità.

---

<sup>18</sup> *Recrutiment Principles* 2014, Permanent Secretary Competitions, p.6

<sup>19</sup> *Recrutiment Principles* 2014, cit.

<sup>20</sup> *Recrutiment Principles* 2015, The Involvement of Ministers, p. 5

<sup>21</sup> *Recrutiment Principles* 2014, Permanent Secretary Competitions, p. 6

<sup>22</sup> Alla procedura descritta fanno eccezione i soli casi enunciati all'interno del *Recruitment Principles* alla voce "Exceptions", p. 8. Le nomine escluse dalla competizione aperta devono essere giustificate dai dipartimenti e dalle agenzie e, nella maggior parte dei casi, sono subordinate all'autorizzazione della Commissione (che comunque si occupa di monitorarne la reale urgenza e necessità)

#### 4. L'Agenzia Federale del Civil Service negli Stati Uniti d'America

Il modello di gestione del personale delle pubbliche amministrazioni adottato negli Stati Uniti d'America, per gli aspetti che qui interessano, appare nelle sue linee generali largamente simile a quello, sopra descritto, che caratterizza l'ordinamento amministrativo britannico, pur presentando, rispetto ad esso, non pochi tratti di originalità.

L'assetto istituzionale statunitense si connota, nel quadro di un sistema presidenziale, per una netta separazione dei poteri tra legislativo, governativo e giudiziario<sup>23</sup>, fondata su una serie di *checks and balances*, e connotato dalla presenza di "*separated institutions sharing power*"<sup>24</sup>.

La storia della *U.S. Civil Service Commission* rispecchia proprio questa derivazione storica, essendo stata creata, già nel 1883<sup>25</sup>, come agenzia governativa indipendente. Lo scopo originario della Commissione era quello di diffondere una cultura trasparente, "del merito", all'interno di un sistema elitario di *Civil Service*, a quel tempo prettamente corrotto e caratterizzato, ai livelli più alti della dirigenza pubblica, da uno *spoils system*<sup>26</sup> totalizzante.

L'operato della Commissione si concentrò principalmente sull'assicurazione di modalità imparziali di selezione pubblica, con il compito di "*laid the foundations of an impartial, professional civil service based on the merit principle*"<sup>27</sup>.

Nel tempo il sistema meritocratico ha ovviamente registrato una serie di evoluzioni. Di particolare importanza risulta riorganizzazione amministrativa attuata attraverso due previsioni legislative – il "*Reorganization Plan no.2 of 1978*"<sup>28</sup> e il "*Civil Service Reform Act*"<sup>29</sup>, dello stesso anno – che ha determinato la suddivisione delle funzioni originarie della *Commission* in tre agenzie indipendenti, connesse al potere esecutivo, ma completamente autonome nell'esercizio dei propri compiti: l'*Office of Personnel Management*, la *Federal Labor Relations Authority* ed il *Merit System Protection Board*. Grazie al lavoro coordinato dei tre organismi, si è assicurata la creazione di un contesto di neutralità dalle ingerenze governative e politiche, nel quale i *civil servants*

---

<sup>23</sup> G. D'Ignazio, *Politica e Amministrazione negli Stati Uniti d'America: lo stato amministrativo fra costituzioni, leggi, giudici e prassi*, Giuffrè, Milano, 2004

<sup>24</sup> Per lo sviluppo di tale concetto si veda, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, a cura di C. Casonato, in *Codice delle Costituzioni* (a cura di G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre), Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>25</sup> Nel 1883 il *Civil Service Act* emanato introdusse varie innovazioni a livello di disciplina del personale pubblico e di accesso agli uffici pubblici, tra cui l'istituzione della *U.S. Civil Service Commission*, guidata dalla rinomata figura di Theodore Roosevelt.

<sup>26</sup> Lo *spoils system* era stato introdotto intorno al 1829 dal Presidente Jackson: cfr. C. Colapietro (a cura di), *Il rapporto tra politica e amministrazione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, pubblicazione per tesi di gruppo dei corsi di formazione per l'accesso alla qualifica di viceprefetto (XXVI Corso di formazione), SSAI, 2012

<sup>27</sup> Cfr. Section Our Role, Mission and History <http://www.opm.gov/>

<sup>28</sup> Cfr. *Reorganization Plan no.2 of 1978*, Part I Section 101 "Establishment of the Office of Personnel Management and its Director and other Matters"; Part III Section 201 "Merit System Protection Board"; Part III Section 301 "Establishment of the Federal Labor Relations Authority"

<sup>29</sup> Cfr. "*An act to reform the Civil Service law*", 13 ottobre 1978, in particolare: Title I "Merit System Principles"; Title II "Office of the Personnel Management... Merit System Protection Board"; Title VII "Federal Labor Relations Authority"

sono liberi di operare<sup>30</sup>. Il *Merit System* creato e diffuso è ancora oggi fortemente promosso, tutelato e assicurato, essendo cardine dell'azione politico-amministrativa, e si esplicita mediante l'attività delle tre agenzie.

Assume rilievo, ai fini del ragionamento presentato, soprattutto il ruolo dell'*Office of Personnel Management* (OPM), che ha ereditato il compito principale della *U.S. Civil Service Commission*, di gestione di un corpo burocratico unito, partecipato e solidale nel raggiungimento del benessere pubblico.

La particolarità dell'OPM risiede innanzitutto nel non costituire propriamente una Commissione, un corpo rappresentativo composto di poche figure, al contrario strutturandosi in una vera e propria agenzia governativa<sup>31</sup>. L'OPM è presente a livello federale, con sedi locali, ed è organizzato al suo interno in una pluralità di uffici e "sezioni", ognuna delle quali investita di un compito differente. Il Direttore<sup>32</sup> dell'agenzia, la figura di *top management* all'interno dell'organismo, viene nominato dal Presidente degli Stati Uniti, nella garanzia di una designazione trasparente e basata sulla professionalità della figura, grazie al meccanismo di "*advice and consent*"<sup>33</sup> avviato dal Senato.

Le attività svolte nel complesso dall'OPM hanno carattere ampio e diversificato, nel quadro, come si è detto, del compito principale dell'OPM di operare per "*reclutare, creare ed onorare una forza lavoro eccellente, al servizio dei cittadini americani*"<sup>34</sup>.

Le funzioni dell'OPM possono essere così sintetizzate: a) elaborazione di *policy* sulle procedure di assunzione degli organismi governativi; b) conduzione di attività investigative riguardo a potenziali illeciti nelle assunzioni di dipendenti pubblici; c) difesa e promozione del sistema meritocratico nel *Civil Service* federale; d) amministrazione delle politiche pensionistiche dei dipendenti federali in pensione e dei diritti per le loro famiglie; e) formulazione dei programmi di formazione dei funzionari e di sviluppo degli *skills* lavorativi.

Questo breve elenco fornisce l'indicazione dell'ampio spettro dei compiti esercitati dall'*Office*, rendendo chiaro il senso della scelta politica di attribuire ad un organismo con rilevante autonomia decisionale ed organizzativa la gestione dell'intera vita del *Civil Service*.

Il ruolo dell'istituzione nel bilanciamento del rapporto tra politica e amministrazione si esplicita mediante una delle funzioni principali menzionate, quella detenuta in materia di selezione dei *civil servants* destinati a ricoprire posizioni dirigenziali. A livello federale, per il reclutamento e la selezione di tutti i funzionari non impiegati nella classe dirigenziale, l'OPM attua operazioni di monitoraggio e supervisione, essendo l'attività di reclutamento affidata alle singole agenzie e dipartimenti governativi<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> La FLRA si occupa delle relazioni sindacali del Civil Service e della gestione della generalizzata contrattazione collettiva. L'MSPB costituisce l'organismo posto a tutela del sistema meritocratico con funzioni semi-giudiziarie e potere di ricevere reclami interni

<sup>31</sup> Cfr. Section "Our People and Organization", <http://www.opm.gov>

<sup>32</sup> Cfr. Section "Our Director", <http://www.opm.gov>

<sup>33</sup> Il meccanismo di controllo parlamentare viene previsto nella Costituzione, all'articolo II, Sezione 2

<sup>34</sup> Cfr. Strategic Plan (2014-2018), U.S. Office of Personnel Management

<sup>35</sup> L'OPM definisce secondo dei regolamenti precisi tutti gli elementi che costituiscono questi processi (dal momento di pubblicazione dell'avviso sullo USAJOBS.gov, dagli *steps* da seguire nella fase di "*Assesment and Selection*" a quelli relativi alle modalità di esame, andando ad incidere particolarmente sulla necessaria valutazione delle competenze e delle capacità attitudinali del candidato: cfr. Section "Policy", <http://www.opm.gov>

Anche in questo caso, come per l'Inghilterra, la possibilità di bilanciare la relazione tra vertici politici e quadri dirigenziali, evitandone degenerazioni diffuse, è favorita dall'azione congiunta, svolta in parallelo al lavoro dell'*Office*, dai poteri politici.

## **5. La procedura di selezione del Senior Executive Service: il ruolo dell'Office of Personnel Management**

Il sistema statunitense individua nella funzione di *leadership* delle strutture pubbliche la forza rappresentativa dell'intero sistema amministrativo, specchio degli obiettivi di efficienza perseguiti a livello federale<sup>36</sup>.

Il *Senior Executive Service*, storicamente introdotto e formalizzato con il *Civil Service Reform Act* del 1978, comprende al suo interno gli incarichi di posizioni manageriali reclutati attraverso il sistema meritocratico e quelli di dirigenti apicali impiegati a tempo determinato, con nomina politica, esclusi dalle competizioni aperte. Questi ruoli dirigenziali rientrano nell'ambito del meccanismo di innesto nell'apparato burocratico di tecnici esterni, destinati ad una scadenza di mandato che corrisponde al cambiamento di direzione presidenziale, salvo riconferma ad opera del nuovo capo dell'esecutivo. Il sistema sviluppato è una rielaborazione, limitata, dello *spoils system*, che viene comunque subordinato alla selezione sul merito, ampiamente verificata dal meccanismo di controllo parlamentare, il già citato *advice and consent* del Senato.

Nei processi di reclutamento dei dirigenti pubblici l'OPM interviene monitorando la corretta applicazione dei principi di merito ed imparzialità, in quanto la gestione delle risorse manageriali interne è affidata direttamente alle agenzie federali<sup>37</sup>, quando non si tratti ovviamente di posizioni apicali.

Le agenzie e i dipartimenti hanno l'obbligo di definire e comunicare i sistemi di reclutamento che saranno applicati e gli *standards* delle qualifiche necessarie per le posizioni disponibili. Prima di avviare la procedura di selezione dovranno istituire un *Executive Resources Board*, ovvero un comitato interno, che avrà il compito di procedere all'esame dei candidati e di selezionare i più meritevoli<sup>38</sup>. Si affida all'OPM il compito di stabilire i requisiti degli *Executive Resources Board*,<sup>39</sup> istituiti da ogni agenzia, per assicurare che l'individuazione delle qualifiche manageriali dei candidati sia intrapresa in modo omogeneo nell'intero scenario governativo. Gli *Executive Resources Board* formulano una rosa dei candidati idonei e provvedono alla loro "raccomandazione" all'autorità delegata del potere di nomina<sup>40</sup>, anch'essa interna all'agenzia. Le suddette autorità attuano una decisione finale sul candidato da designare.

I criteri che guidano la selezione dei dirigenti pubblici sono stati codificati dall'*Office* nelle "*Executive Core Qualifications*"<sup>41</sup>, cinque qualifiche considerate

<sup>36</sup> Si veda la funzione descritta nel GPRA, Government Performance and Result Act del 1993, e per approfondimenti F. Archibugi, "Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro", F. Archibugi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

<sup>37</sup> Cfr. Section "Senior Executive Service", Selection process, <http://www.opm.gov>

<sup>38</sup> Cfr. Section "Senior Executive Service", Selection Process, <http://www.opm.gov>

<sup>39</sup> Si veda, per una descrizione degli Executive Resources Boards, la Sezione "Reference Materials", <http://www.opm.gov>

<sup>40</sup> L'Autorità con potere di nomina viene solitamente individuata nel soggetto posto a capo dell'agenzia, cfr. Section "Senior Executive Service", Reference Materials, <http://www.opm.gov>

<sup>41</sup> Si afferma che una performance di successo nel SES necessita di competenze possedute dai singoli dirigenti in ognuna delle Executive Core Qualifications, ovvero: "*leading change, leading people, result*



necessarie per una *performance* efficiente e divenute funzionali alla verifica della capacità manageriale e, dunque, all'accesso al *Senior Executive Service*<sup>42</sup>.

Nella fase finale del processo di selezione L'OPM interviene mediante l'azione di organismi indipendenti interni, i *Qualifications Review Boards*<sup>43</sup>, che hanno il compito di recepire la scelta effettuata dall'autorità di nomina dell'agenzia e procedere alla certificazione delle qualità tecniche ed esecutive del candidato prescelto. L'*Office*, pertanto, guida la scelta definitiva, essendo infatti possibile per le agenzie procedere al conferimento dell'incarico solo a seguito della pronuncia dei *Qualifications Review Boards*. La procedura descritta assicura la diffusione di un sistema di selezione imparziale e soprattutto professionale dei *Seniors Executive Servants*.

La medesima logica viene applicata ai dirigenti di nomina politica, essendo il controllo parlamentare basato su un vero e proprio esame del candidato e sulla verifica delle ECQs. La non previsione di un intervento diretto dell'OPM in tali meccanismi di nomina politica, al contrario di quanto succede nel Regno Unito, deriva dall'organizzazione del sistema politico stesso, nel quale, si è visto, le posizioni all'apice della struttura amministrativa instaurano un rapporto diretto con la figura presidenziale<sup>44</sup>.

I principi descritti del *Merit System*, partecipato e diffuso a livello politico e nell'intero scenario federale, caratterizzano profondamente il sistema amministrativo statunitense e non possono che favorire l'attività dell'*Office of Personnel Management* ed il suo continuo consolidamento, sia di immagine che di strutture interne, che è stato rafforzato dal continuo ampliamento delle funzioni ad esso delegate, fortemente sostenuto in questi anni dall'amministrazione Obama.

## **6. Il modello della dirigenza nella riforma italiana e le Commissioni per la dirigenza**

Alla luce dei due modelli descritti, si evidenzia quanto appaia utile, e per certi versi fondamentale, la presenza di un corpo solido e strutturato, in grado di diffondere i principi cardine della pubblica amministrazione, di imparzialità e buon andamento, e di monitorarne l'effettiva applicazione da parte delle singole amministrazioni. Soprattutto, l'efficacia di organismi di tale natura si rileva nel loro obiettivo primario, di salvaguardia della corretta "composizione" del *Civil Service*, grazie ad un sistema meritocratico di accesso, di selezione, di valorizzazione delle competenze e delle capacità individuali.

---

*driven, business acumen, building coalitions*", cfr. Section "Senior Executive Service", Executive Core Qualifications, <http://www.opm.gov>

<sup>42</sup> La selezione della dirigenza si basa sulla conoscenza di nozioni tecniche ed accademiche, ma in misura maggiore sulle attitudini alla *leadership*, sugli *skills* personali, connessi alle *Executive Core Qualifications* (ECQs), che definiscono le competenze necessarie per assicurare una cultura aziendale federale.

<sup>43</sup> I Qualification Review Boards sono composti da tre membri di Senior Civil Service, ognuno proveniente da un'agenzia differente: cfr. Section "Senior Executive Service", Selection Process, Qualification Review Board, <http://www.opm.gov>

<sup>44</sup> I *top managers* designati dal Presidente mantengono salda la propria autonomia, coordinando, ovviamente, la propria attività gestionale con le direttive governative. I dirigenti apicali di nomina presidenziale costituiscono lo staff di Executive Service operante in diretta connessione con il vertice politico, ad esempio il Ministro o l'Head of the Office competente. Al livello subito inferiore si pongono i membri del Senior Executive Service.

L'istituzione delle Commissioni per la dirigenza ad opera della legge n. 124/2015 fa seguito alle proposte emerse in sede dottrinale, che esprimevano l'esigenza di introdurre in Italia un filtro tecnico, ed etico, alla discrezionalità politica nel conferimento degli incarichi di livello dirigenziale, che in generale possa essere di supporto alla ridefinizione equilibrata del rapporto tra politica e amministrazione.

La nuova disciplina della dirigenza pubblica dettata - nei termini di principio propri di una legge delega - dalla recente riforma non si limita a correggere determinati elementi, seppure rilevanti, della normativa in vigore, ma rivede nel profondo alcuni dati portanti dell'attuale regolazione, pur senza stravolgerne gli elementi qualificanti. Uno dei dati più rilevanti è sicuramente costituito dall'istituzione delle suddette Commissioni per la dirigenza, in risposta alle criticità già menzionate, che connotano il rapporto fra esercizio dell'autorità politica e la funzione attuativo-gestionale in capo ai dirigenti.

All'interno della nuova normativa si nota una prima particolarità rispetto ai modelli anglosassoni sopra descritti, ovvero la previsione di tre distinte Commissioni. Ciò si connette con la rivisitazione del sistema attuale dei ruoli della dirigenza, attualmente organizzato su ruoli distinti per le singole amministrazioni, per il quale si prevede una futura articolazione in tre grandi ruoli unici: quello dei dirigenti dello Stato, in cui confluiscono anche i dirigenti degli enti pubblici non economici nazionali, delle università statali, degli enti pubblici di ricerca e delle agenzie governative<sup>45</sup>; quello dei dirigenti delle Regioni, delle agenzie regionali e degli enti pubblici non economici regionali, inclusa la dirigenza delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio Sanitario Nazionale<sup>46</sup>; quello dei dirigenti degli enti locali.

Il modello della dirigenza che viene a costituirsi, integrato della presenza delle suddette Commissioni, viene costruito largamente sul modello statale, secondo una rivisitazione di quello già esistente, predisponendo elementi strutturali comuni a tutte le dirigenze pubbliche<sup>47</sup>.

I ruoli sono *"tra loro unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua"*<sup>48</sup>. In questa nuova formulazione si ritrova il riferimento al criterio del merito, come base fondamentale su cui porre le scelte sulla configurazione della dirigenza pubblica. Tuttavia, a differenza di quanto accade negli ordinamenti anglosassoni, non è previsto un diretto coinvolgimento delle Commissioni in tale ambito.

<sup>45</sup> Articolo 11 co.1 lett. b) della l. 124/2015 *"con esclusione dallo stesso ruolo del personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del dlgs. n. 165/2001... previsione nell'ambito del ruolo di sezioni per le professionalità speciali; introduzione di ruoli unici anche per la dirigenza della autorità indipendenti...; in sede di prima applicazione, confluenza nei suddetti ruoli dei dirigenti di ruolo delle stesse amministrazioni; esclusione dai suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica, con salvezza della disciplina speciale in materia di reclutamento e inquadramento della stessa"*

<sup>46</sup> Articolo 11 co.1 lett. b) l. 124/2015 *"con esclusione dallo stesso- ruolo- della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del Servizio sanitario nazionale"*

<sup>47</sup> I problemi di ordine costituzionale che il legislatore potrebbe incontrare riguardano principalmente la possibilità per quest'ultimo di disciplinare la dirigenza locale e soprattutto quella regionale, nel quadro della più ampia e dibattuta questione del rapporto fra fonti statali e regionali, dopo la riforma del Titolo V della Cost.: cfr., sulla questione, G. D'Alessio, *"Il nuovo statuto della funzione pubblica nella l. delega n. 124/2015: la dirigenza"*, in corso di pubblicazione in *Le Istituzioni del federalismo*.

<sup>48</sup> Articolo 11 co. 1 lett. a) l. 124/2015

La Commissione che riguarda la dirigenza dello Stato è istituita presso il Dipartimento della Funzione pubblica. Nel comma 1, lettera b), dell'articolo 11 della legge n. 124/2015 si precisa che essa opera *"con piena autonomia di valutazione"*, che ad essa verranno affidate le funzioni di *"verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi"* e, inoltre, che essa sarà chiamata a svolgere le *"funzioni del Comitato dei Garanti di cui all'articolo 22 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165"*.

Le Commissioni relative alla dirigenza regionale e a quella locale, previste rispettivamente ai punti 2) e 3) della lettera b) del medesimo comma, sono affidatarie della *"gestione del ruolo"* delle due dirigenze. Per entrambe non vengono enunciati ulteriori dettagli, non prevedendosi inoltre un inquadramento istituzionale definito<sup>49</sup>. È evidente, data la complessa problematica che interessa la dirigenza regionale e locale, che da sempre è motivo di contenziosi tra autonomie e Stato, l'ampiezza e la difficoltà dei temi che le Commissioni dovranno *"gestire"*, necessitando probabilmente di indicazioni legislative più esaustive nei decreti legislativi attuativi.

L'introduzione in Italia di organismi ispirati ai modelli stranieri sopra ricordati, adattati alle caratteristiche del nostro ordinamento nazionale, potrebbe realmente favorire l'innesto di un rinnovamento della realtà amministrativa attuale, partendo dal principio della tutela della posizione dei dirigenti contro le prevaricazioni politiche, in linea con le basi costituzionali del nostro sistema.

## **7. La procedura di intervento delle Commissioni nel conferimento degli incarichi dirigenziali**

Le Commissioni per la dirigenza sono investite di un'ampia serie di rilevanti funzioni, enunciate all'articolo 11, comma 1, lettera g), della legge n. 124/2015, prevedendo la loro azione rispetto tematiche rilevanti in materia di dirigenza pubblica, che possono così riassumersi: a) definizione dei criteri generali di conferimento degli incarichi; b) approvazione dei requisiti e dei criteri definiti dall'amministrazione, sulla base dei suddetti criteri generali, in relazione a ciascun incarico; c) verifica del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione nei casi di conferimento e revoca degli incarichi; d) espressione di un parere obbligatorio e non vincolante sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione, da rendere entro un termine certo, decorso il quale il parere si intende acquisito; e) preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, per gli incarichi dirigenziali di vertice o di livello dirigenziale generale; f) verifica successiva del rispetto dei suddetti requisiti e criteri per gli altri incarichi dirigenziali<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Articolo 11, comma 1, lettera b), n.2: *"attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1)"*; analogamente il n. 3): *"attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1)"*. In entrambi i punti il riferimento è ai criteri che valgono per la Commissione per la dirigenza dello Stato.

<sup>50</sup> Altri momenti in cui le istituzioni appaiono lateralmente coinvolte riguardano l'accesso alla dirigenza, la valutazione dirigenziale, la responsabilità dei dirigenti che, unitamente ad ulteriori questioni non affrontabili in questa sede data la loro ampiezza, costituiscono elementi di differenziazione delle Commissioni per la dirigenza italiane rispetto figure alle Commissioni anglosassoni. l

Va aggiunto, riguardo all'ambito funzionale delle Commissioni, che secondo G. D'Alessio, *"Il nuovo statuto della funzione pubblica nella l. delega n. 124/2015: la dirigenza"*, cit., in considerazione del fatto che *"art. 19, comma 9, del d.l. n. 90 del 2014, convertito in legge n. 114 del 2014, ha trasferito al*

In generale, alle Commissioni si attribuiscono una serie di compiti che le rendono soggetti cardine all'interno del rinnovato assetto di dirigenza pubblica, determinando un ampio raggio di azione, che supera di gran lunga quello di organismi di garanzia già esistenti, come il Comitato dei Garanti previsto all'articolo 22 del d.lgs. n. 165/2001, le competenze del quale, come detto, sono destinate a passare proprio alla Commissione per la dirigenza<sup>51</sup>.

La competenza principale delle Commissioni riguarda, come per le istituzioni anglosassoni, l'intervento tecnico nella fase di selezione dei candidati dirigenti per posizioni di maggiore responsabilità. Quando oggetto di assegnazione siano gli incarichi di vertice e di livello generale, le Commissioni attueranno una preselezione dei candidati più meritevoli, provvedendo alla redazione di una rosa di idonei, nell'ambito della quale l'autorità politica preposta alla nomina effettuerà la sua scelta, adottando la decisione finale in base a criteri di imparzialità e merito. Ciò significa individuare il candidato, designato a ricoprire l'incarico, tra i soli soggetti selezionati dalle Commissioni, in quanto effettivamente in possesso dei requisiti necessari per la posizione dirigenziale vacante: requisiti definiti dalle amministrazioni sulla base dei criteri fissati dalle Commissioni stesse.

Elemento importantissimo della soluzione prospettata è che, mediante l'intervento delle Commissioni si bilancia la possibilità dell'organo di governo di esercitare il proprio potere di scelta, individuando il soggetto più adatto da proporre all'ufficio dirigenziale in modo tale da assicurare preventivamente una verifica della competenza richiesta per l'assegnazione dell'ufficio oggetto della nomina<sup>52</sup>.

Nei casi di conferimento degli incarichi dirigenziali per uffici non generali le Commissioni opereranno con valutazioni *ex post*, verificando la conformità delle competenze del candidato prescelto ai requisiti necessari per svolgere detti incarichi. Quest'ultima previsione non esaurisce tuttavia le possibilità di monitoraggio che le Commissioni potrebbero eseguire sulle nomine dei dirigenti di livello generale, non essendo la sola verifica successiva così penetrante da sostituirsi in pratica alla scelta del decisore<sup>53</sup>.

---

*Dipartimento della funzione pubblica le funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di misurazione e valutazione della performance ... non sia opportuno pensare ad un'assegnazione (almeno di una parte) di tali compiti alla Commissione per la dirigenza: ciò, in considerazione della stretta connessione fra il momento valutativo e l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti".*

<sup>51</sup> La volontà del legislatore delegante della legge n. 15/2009 (art. 6, c. 1, lettera i) era quella di estendere la competenza del Comitato, oltre che alla restrittiva previsione di un parere preventivo, e non vincolante, sull'applicazione di misure per accertata responsabilità dirigenziale anche "alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi": il dl.gs. n. 150/2009, però, non ha dato seguito a tale indicazione.

<sup>52</sup> Per un'analisi della relazione tra dirigenza "fiduciaria" e vertice politico si veda G. D'Alessio, *La disciplina politica della dirigenza pubblica e i rapporti fra politica e amministrazione*, in "La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa", Roma, Ediesse, 2013.

<sup>53</sup> Le Commissioni si limiteranno all'individuazione delle sole scelte "manifestatamente erronee e arbitrarie". Su questo aspetto cfr. A. Boscati, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", n. 2, 2014.



## **8. L'ipotesi di istituzione delle Commissioni per la dirigenza a confronto con i modelli anglosassoni**

All'interno delle previsioni sulla dirigenza contenute nella legge n. 124/2015 è possibile individuare il riferimento ad alcuni dei principi cardine che corrispondono a quelli che presiedono all'azione degli organismi anglosassoni preposti al *Civil Service*: quelli del merito, della trasparenza e della valorizzazione delle competenze.

Quanto alla procedura relativa alla selezione dei dirigenti apicali e di livello generale, essa può essere ritenuta apprezzabile, data l'affinità con i meccanismi che caratterizzano le positive esperienze realizzate nelle istituzioni di Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Possono evidenziarsi nella nuova normativa elementi analoghi alla procedura relativa l'intervento della *Civil Service Commission* britannica, la quale detiene un ruolo primario nella preselezione dei candidati dirigenti e si occupa direttamente di trasmettere la rosa dei soggetti meritevoli al Primo ministro o al ministro competente. Allo stesso modo dovranno operare le Commissioni per la dirigenza.

Sul piano procedurale nella disciplina italiana resta da chiarire - nell'ambito della normativa di attuazione - come e quando le Commissioni potranno intervenire durante le fasi di svolgimento del meccanismo di selezione.

Gli altri punti focali del confronto tra la procedura italiana e le prassi anglosassoni riguardano principalmente il profilo strutturale delle Commissioni. La radicazione secolare delle *Commissions* ha permesso loro di affermarsi come garanti dei principi fondamentali del *Civil Service*. Esse si caratterizzano per un'organizzazione strutturale ampia e stabile, radicata nel territorio, centralmente ma anche nelle proprie sedi locali, che estendono ancora di più l'operato degli organismi in questione.

A parte il dato storico, evidentemente imprescindibile, la struttura delle Commissioni per la dirigenza nella legge n. 124/2015, appare troppo debole, rispetto le analoghe strutture anglosassoni. È ovvio che, essendo introdotte *ex novo* in una realtà ordinamentale definita, le Commissioni per la dirigenza in Italia dovrebbero essere inserite con un assetto organizzativo già molto forte e solido, così da poterle rendere immuni alle spinte prevaricanti che potrebbero arrivare dal potere politico. Con ciò si intende affermare che la previsione normativa per cui le Commissioni saranno costituite "*senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica*" rischia di far nascere istituzioni assai deboli<sup>54</sup>.

Gli elementi di stabilità delle *Commissions* anglosassoni, e dei membri che le compongono, sono essenziali per la creazione, e la continua affermazione, di una base solida su cui fondare gli approcci valoriali, diffonderli a livello governativo e statale, e assicurare la conformità a tali principi delle amministrazioni coinvolte. Al pari delle istituzioni anglosassoni, nella riforma italiana viene attribuito alle Commissioni per la dirigenza un vasto repertorio di compiti, che, però, potrebbero essere di difficile a causa di possibili debolezze strutturali: la formula enunciata comporterebbe, infatti, la costituzione di organi chiamati a intervenire saltuariamente, non impiegati a tempo pieno e non dotati di un adeguato supporto tecnico<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Si veda sul tema A. Boscati, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, Working Paper, Centre for the Study of European Law "Massimo D'Antona", 2014, pp. 62 e ss.

<sup>55</sup> La criticità potrebbe essere amplificata dalla necessità dell'intervento (*ex ante* o *ex post*) delle Commissioni per ogni procedura di conferimento degli incarichi nell'insieme delle amministrazioni

Le due *Commissions* anglosassoni sono composte da membri, occupati stabilmente, di affermata competenza in materia di amministrazione e *Civil Service*, selezionati sulla base dei principi di trasparenza. Dunque, oltre ad essere in possesso di una comprovata *expertise*, verificata mediante valutazioni su caratteristiche personali e professionali, i membri vengono eletti sulla base di procedure aperte.

La disposizione relativa alle Commissioni per la dirigenza non soddisfa del tutto, poiché non specifica le modalità di nomina dei membri, ma si limita a richiamare dei principi, che rimandano a quanto verrà stabilito dalla decretazione attuativa. Si legge all'articolo 11, comma 1, lettera *b*), che: "*i componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e con scadenze differenziate, sulla base dei requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali*".

Si auspica l'introduzione di una modalità di selezione dei membri che rispetti le caratteristiche indicate nel testo normativo, ipotizzando ad esempio per la Commissione della dirigenza statale un intervento parlamentare nella procedura di nomina, analogamente a quanto previsto per alcune autorità indipendenti (ad esempio, l'Autorità nazionale anticorruzione).

La questione, per le Commissioni della dirigenza regionale e locale, appare più complessa poiché, in questo caso, dovrà essere preventivamente individuata la loro collocazione istituzionale e, di conseguenza, si dovranno fissare adeguate modalità di nomina dei membri<sup>56</sup>.

Dato il contesto politico-amministrativo attuale, è evidente se si dovrà dedicare un forte impegno per trovare soluzioni in grado di dare un assetto solido ai nuovi istituti.

In via di elaborazione del testo della legge si era da alcuni avanzata l'idea di avvicinarsi maggiormente al modello anglosassone, ipotizzando, ad esempio, l'introduzione di un organismo unico, solido e investito del ruolo di autorità e indipendente. Nel quadro normativo in cui le Commissioni andranno ad inserirsi, tuttavia, una configurazione del genere non avrebbe trovato basi e risorse adeguate: per questo, l'approccio definito per le tre istituzioni appare più coerente con la nuova disciplina legislativa.

Alla luce del tentativo di comparazione avanzato tra i modelli anglosassoni descritti e la nuova riforma italiana, appare evidente, comunque, al di là dei profili di problematicità rilevati, che l'introduzione delle Commissioni per la dirigenza potrà avere un effetto benefico sulla realizzazione di un più corretto rapporto fra autorità politica e dirigenza amministrativa, grazie ad un sistema di individuazione dei titolari degli incarichi di direzione degli uffici pubblici che, senza negare il potere decisionale dei titolari degli organi di governo, lo inquadra in un processo selettivo che dovrebbe garantire una scelta fondata sulla qualità professionale e la competenza dei soggetti nominati.

---

pubbliche, "*in un contesto nel quale l'apertura degli "interpelli" a tutti gli appartenenti ai ruoli unici, senza distinzione di fasce produrrà evidentemente una moltiplicazione delle candidature*" (G. D'Alessio, "*Il nuovo statuto della funzione pubblica nella l. delega n. 124/2015: la dirigenza*", cit.).

<sup>56</sup> Come indicato da G. D'Alessio, "*Il nuovo statuto della funzione pubblica nella l. delega n. 124/2015: la dirigenza*", cit., "*Si potrebbe pensare all'individuazione dei membri attraverso intese in sede di Conferenza unificata o nelle distinte Conferenze (Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali)*".