

## BIBLIOTECA

# Dirigenza pubblica: una riforma in cammino

### Introduzione

L'attuale assetto della dirigenza pubblica è il risultato provvisorio di una serie successiva di riforme, che ancora non hanno trovato una sintesi. In questo video ne seguiremo il percorso cominciando dall'istituzione della dirigenza pubblica e poi dalle riforme degli anni 90 del '900, sino al disegno di legge delega del primo Governo Conte. Ci servirà per capire meglio quello che sta succedendo o che succederà.

#### 1972, la nascita della figura del dirigente pubblico

Con il decreto del Presidente della Repubblica n.748 del giugno 1972 nasce la dirigenza pubblica come carriera autonoma, separata dalla carriera direttiva e dotata di una sua autonomia e soprattutto da un "responsabilità dirigenziale" che caratterizzava i dirigenti rispetto agli altri impiegati pubblici. Per la prima volta i dirigenti possono emanare atti anche di grande rilevanza senza una delega del Ministro e quindi viene fortemente indebolito quel centralismo della politica che derivava dall'Italia dopo l'unificazione. Ai ministri però resta il potere di ritiro degli atti dei dirigenti e il potere di avocare a sé alcune decisioni. La riforma si era messa in moto, ma ancora con molta timidezza.

#### 1993, la distinzione tra politica e amministrazione

Una svolta decisiva alla riforma viene data nel 1993 dal d.lgs 29 (Governo Amato, responsabile della funzione pubblica Maurizio Sacconi) che sancisce due principi che saranno alla base della "nuova" pubblica amministrazione:

- la distinzione funzionale tra politica ed amministrazione affermando l'autonomia gestionale ed operativa del dirigente;
- la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego che viene ricondotta al codice civile e al giudice ordinario

Tuttavia la riforma non appare completa e l'alta dirigenza pubblica, i dirigenti generali, restano fuori dalla privatizzazione e restano in una disciplina pubblicistica (ossia soggetti al diritto amministrativo).

#### 1998, il dirigente come privato datore di lavoro

Una seconda privatizzazione del pubblico impiego deriva dalla cosiddetta "riforma Bassanini". Di fondamentale importanza è stata la scelta di assoggettare al regime privatistico anche l'alta dirigenza statale, correggendo l'impostazione originaria del D.lgs. 29. La posizione del dirigente è assimilata ora a quella del privato datore di lavoro non soltanto per gli aspetti riconducibili alla gestione del rapporto di lavoro, ma anche per quelli riconducibili ai poteri di gestione degli assetti organizzativi.

La riforma ribadisce e rafforza il principio della distinzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalla concreta amministrazione. Ai dirigenti sono dati poteri che vanno dalla definizione di obiettivi e programmi e individuazione e ripartizione delle risorse, alla verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Infine, la riforma Bassanini prevede un ruolo unico per la dirigenza, dividendolo in due fasce, rispetto alle tre precedenti.

#### 2001/2002, il Testo Unico sul Pubblico Impiego e l'introduzione dello spoil system

Durante il secondo Governo Berlusconi, negli anni 2001 e 2002 una nuova importante legge rivede la dirigenza, è la L.145 del 2002 che segue il d.lgs 165/2001 che riordina tutta la disciplina del lavoro pubblico in un Testo unico.

La riforma, attribuita al Ministro Frattini, opera una svolta nella dirigenza dando un maggior potere alla politica, attribuendo ai ministri poteri di indirizzo e di controllo dell'attività dirigenziale; viceversa ai dirigenti è stata assegnata, nell'ambito delle direttive impartite in sede politica, l'attività gestionale e l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi.

Ma la norma più importante e conosciuta in questa riforma è stata l'introduzione di uno "spoils system" molto più ampio di quanto prevedesse la riforma Bassanini. In particolare è stata prevista la **possibilità per il primo Governo** di una nuova legislatura di **confermare o revocare le nomine degli organi di vertice conferite dal Governo precedente nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale** della legislatura. Inoltre, per i dirigenti ministeriali di vertice, è previsto che **l'incarico cessi decorsi novanta giorni dal voto di fiducia** al nuovo governo. Il D.L. 3.10.2006 n. 262 ha poi, tra l'altro, esteso il meccanismo della conferma ad altri incarichi dirigenziali connotati di natura fiduciaria e ai direttori di Agenzie.

### 2009, la dirigenza nella riforma Brunetta

Nel pendolo tra politica e amministrazione la Riforma Brunetta sposta di nuovo il peso sulla autonomia e responsabilità del dirigente, infatti:

- individua nel dirigente il soggetto che, operando in piena autonomia e responsabilità, esercita i poteri del datore di lavoro, applicando nel settore pubblico i criteri più efficaci propri del lavoro privato;
- dà al dirigente il compito di selezionare i profili professionali per il buon andamento del proprio ufficio ed lo coinvolge attivamente nella valutazione del personale e nel riconoscimento degli incentivi alla produttività.
- restringe infine il c.d. *spoils system* alla sola alta dirigenza (incarichi di Segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente). Tali incarichi cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

### 2015, la riforma mancata del Governo Renzi

Nell'ambito dell'ambiziosa riforma della PA impostata dal Governo Renzi (la cd "riforma Madia"), che ha comportato una ventina di decreti delegati dalla legge delega 124/2015, uno dei pilastri era la riforma della dirigenza. La riforma, espressa da un decreto delegato approvato dal CdM, non ha avuto conclusione per un blocco della Corte Costituzionale che ne ha rilevato difetti di costituzionalità in quanto non prevedeva l'assenso della Conferenza delle Regioni. E' tuttavia importante ricordarne i punti principali che davano risposta parti non ancora concluse delle riforme succedutesi negli anni.

Vediamone i punti fondamentali:

- La principale innovazione è l'istituzione del Ruolo unico dei dirigenti pubblici, cioè l'unificazione dei ruoli dei dirigenti delle tre aree (corrispondenti alle aree di contrattazione collettiva nazionale: Stato, Regioni, Enti locali).
- Altro punto qualificante è la scissione tra accesso alla dirigenza, che deve avvenire per concorso e per corso-concorso, dall'incarico, che non è più un diritto del dirigente, ma che viene attribuito con procedure di evidenza pubblica ai più idonei e meritevoli. Si introduce così un vero e proprio "mercato dei dirigenti". Chi non ha incarico deve rispondere agli interpellanti, ma se mai scelto potrebbe perdere anche il ruolo di dirigente.
- La durata degli incarichi, che era rimasta incerta nelle riforme precedenti, è fissata a 4 anni con la possibilità del rinnovo al massimo per altri due anni. Poi necessariamente si torna a mettere l'incarico in gara.
- Si propone il riordino delle norme sulla responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile, e disciplinare dei dirigenti. Con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale.

### La legge delega proposta dal Ministro Bongiorno

Anche il primo governo Conte non si esime dal proporre una riforma della dirigenza pubblica, che inserisce nella legge delega per il miglioramento della PA.

La proposta di legge non prevede il ruolo unico della dirigenza, lasciando lo stato attuale, prevede poi la centralità della SNA nei concorsi e nei corsi-concorso per l'accesso alla dirigenza, sottolinea la responsabilità dirigenziale nel controllo delle presenze, prevede un solo rinnovo dell'incarico che è soggetto però a precise condizioni:

- alta specializzazione dei compiti dell'ufficio da ricoprire;
- elevata competenza professionale dell'interessato;
- livello significativo dei risultati conseguiti dall'interessato nell'espletamento dell'incarico

### Conclusione

In questa lezione abbiamo ripercorso la storia della legislazione italiana in tema di dirigenza pubblica a cominciare dal 1972 e poi con i Ministri Sacconi, Bassanini, Frattini, Brunetta, Madia e Bongiorno. E' importante conoscere questo percorso perché la materia è tutt'altro che definita e potremo capirne i successivi sviluppi solo avendo ben presente la strada percorsa.