

**Dott. Mauro Massimo Donno**

**LA FUNZIONE DIRIGENZIALE NELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE  
(Il Management Amministrativo)**

**INDICE**

**Premessa**

**I - Il percorso storico e concettuale alla base del management  
amministrativo**

1. Il processo di riforma degli ordinamenti amministrativi
2. Il ruolo del dirigente
3. Le nuove attese della clientela dell'azienda P.A.
4. Il modello manageriale
5. Ruolo del management di carriera
6. Direzione e gerarchia
7. Il contenuto della prestazione professionale della dirigenza

**II - La configurazione normativa del dirigente pubblico**

1. Brevi cenni storici
2. Processo di riforma del lavoro pubblico
3. Il D.P.R. 748/1972
4. Il decreto legislativo 29/1993
5. Le funzioni dirigenziali
6. La posizione di dirigenti
7. Le responsabilità dei dirigenti

**BIBLIOGRAFIA**

# LA FUNZIONE DIRIGENZIALE NELLA P.A. (Il Management Amministrativo)

## PREMESSA

### I - IL PERCORSO STORICO E CONCETTUALE ALLA BASE DEL MANAGEMENT AMMINISTRATIVO

1. Il processo di riforma degli ordinamenti amministrativi
2. Il ruolo del dirigente
3. Le nuove attese della clientela dell'azienda P.A.
4. Il modello manageriale
5. Ruolo del management di carriera
6. Direzione e gerarchia

## 7. Il contenuto della prestazione professionale della dirigenza

### **PREMESSA**

La elaborazione fa riferimento al complesso ruolo che deve rivestire la Pubblica Amministrazione nell'attuale società.

Il dibattito vivo ed attuale, si sviluppa attorno ad alcune acquisizioni ormai certe, costituite dalla riconosciuta funzione attribuita all'Amministrazione di centro di servizi, con superamento del concetto di autorità; nel cui ambito occupa una posizione centrale e strategica il dirigente amministrativo.

La dottrina, con l'entusiasmo che caratterizza le novità epocali quale deve essere ritenuto l'argomento, ha tentato di esplorare la materia da ogni possibile angolazione.

Dall'ampia letteratura, della quale viene riportata in appendice quella che è sembrata più significativa, è stata ricavata la presente esposizione che ha dovuto scontare la difficoltà di un linguaggio e di concetti non ancora pienamente acquisiti nella pratica e nella mentalità della quotidianità.

Il lavoro ha tentato di delineare il quadro generale dello sforzo di riforme che impegna il mondo istituzionale, nel quale trova certamente risalto ed importanza, con una nuova concezione dell'Amministrazione, la figura del dirigente; la cui fisionomia, quale espressione di management, è stata dapprima esaminata nel suo percorso storico e nei suoi profili contenutistici; per approdare poi alla

considerazione della figura stessa quale positivamente delineata nella legislazione.

Di tali propositi costituisce esplicazione la presente elaborazione.

## 1 - Il processo di riforma degli ordinamenti amministrativi

Negli anni '90 il legislatore nazionale ha raccolto la spinta proveniente dalla società rivolta alla riforma del sistema pubblico, in quanto obsoleto e non funzionale alle esigenze di una nazione moderna. Tale spinta ha riguardato innanzitutto l'impianto costituzionale, mirando a dare minore frammentazione alle forze politiche rappresentate in Parlamento, stabilità all'esecutivo, maggiore attenzione al cittadino nei confronti del sistema giudiziario, più adeguate risposte della P.A. ai bisogni degli amministrati con l'introduzione di regole di trasparenza, di sussidiarietà e di responsabilità

Ma il tentativo di radicale riforma della Costituzione, già tentato in passato, non è stato coronato da successo, sia per la complessità delle procedure, che per la mancanza di un disegno unitario di base da parte delle forze politiche.

Ha trovato invece spazio il bisogno di riforma della P.A., con l'introduzione di importanti testi normativi attinenti:

- a) ad una maggiore attenzione nei confronti del cittadino, con l'introduzione di nuove regole di trasparenza dei pubblici poteri;

- b) ad uno spostamento di larghe fasce di competenze dell'amministrazione statale centrale a favore di quella autonoma periferica, con semplificazione delle procedure;
- c) a nuove regole di accelerazione delle procedure degli organi giudiziari e riconoscimento di parità di posizione delle parti;
- d) ad un ridisegno dei modelli organizzativi e gestionali propri delle funzioni di governo, allo scopo di realizzare maggiore efficienza degli apparati e più precisa individuazione delle responsabilità;
- e) ad un ripensamento dell'attività di controllo funzionale alle nuove regole organizzative e gestionali.

In proposito, costituisce ormai dato acquisito quello secondo cui l'evoluzione delle concezioni relative allo svolgimento delle funzioni pubbliche ruota essenzialmente intorno allo slittamento progressivo dall'obiettivo tradizionale e quasi esclusivo di garantire regolarità e legittimità all'azione dei pubblici poteri a quello di assicurare e misurare l'efficienza e l'efficacia del modo in cui le strutture amministrative attuano le rispettive politiche. Non è, pertanto, ritenuta sufficiente la sola legalità sostanziale, cioè la conformità a legge dei comportamenti amministrativi, essendo necessaria altresì la realizzazione dei risultati prefissati.

Trattasi di una profonda evoluzione della concezione della P.A. chiamata non più soltanto ad esercitare i poteri connessi alle competenze riconosciutele, bensì a proporsi obiettivi e dimostrarne la realizzazione.

Conseguentemente anche l'antico controllo di legittimità si evolve nel controllo gestionale, distinto in relazione ai tempi di esercizio e ai soggetti che lo esplicano in controllo di gestione e controllo sulla gestione.

La progressiva acquisizione nella Pubblica Amministrazione di istituti e regole proprie del diritto privato, particolarmente della logica

imprenditoriale privata, caratterizzati da un immediato contatto con la realtà economica e da un dinamismo tale da assicurarle uno spiccato adattamento a questa, hanno portato alla istituzionalizzazione anche di tale nuovo modo di concepire la funzione amministrativa.

## 2- Il ruolo del dirigente

Nel processo di riforma è già acquisita ed occupa una posizione centrale la figura del dirigente, posto al crocevia di profondi cambiamenti che interessano non solo il ruolo della Pubblica Amministrazione nello Stato nazionale, ma la stessa società contemporanea post-industriale.

Nei suoi confronti, poi, le vicende del cambiamento si manifestano come una opportunità in grado di trasformarlo in protagonista di un processo di riforma che, pur con realizzati progressivi assestamenti, non può ritenersi ancora concluso.

L'importanza che gli è assegnata nella ridisegnata struttura dell'Amministrazione è evidenziata dall'uso del termine "public manager" nel linguaggio corrente, in sostituzione di quello di dirigente accolto nelle fonti normative, sintomo di una nuova e diversa mentalità in base alla quale anche l'ordinamento italiano tende ad allinearsi alle grandi democrazie occidentali.

Nel nuovo assetto ordinamentale, infatti, il dirigente amministrativo è chiamato ad operare e ad essere valutato secondo criteri non più meramente burocratico - giuridici, bensì secondo i diversi criteri di efficienza, di efficacia, di qualità e con riguardo ai risultati conseguiti dalla sua gestione.

L'approccio con l'argomento impone l'analisi delle esigenze da cui nasce tale riforma e che hanno determinato gli stimoli al cambiamento.

Poiché si tratta di una fenomenologia vasta ed ancora in opera, sarà opportuno procedere con le necessarie semplificazioni sulla base di una visione sintetica dei fenomeni che hanno condotto alla riforma.

Utilizzando un luogo comune, non può non essere ricordato che nell'ultimo scorcio del secolo scorso anche l'Italia è entrata nell'era post-industriale, compiendo così un passaggio epocale. Trattasi di avvenimento che ha inciso in modo sostanziale nella società, in quanto ha comportato trasformazioni economiche e sociali radicali e profonde, quali i grandi fenomeni di deindustrializzazione, di trasformazione del modo di lavorare e del relativo mercato; ma si tratta anche di trasformazioni rapide e continue, quali quelle determinate dall'informatizzazione dell'economia e la necessità di aggiornamento permanente della forza lavoro.

La realtà del nuovo quadro sociale ed economico non può non riflettere i suoi effetti nelle pubbliche istituzioni alle quali nel nuovo scenario non viene chiesto soltanto di regolare la vita pubblica, ma anche di saper offrire agli altri attori sociali scenari di sicurezza accettabili in tempo reale, ossia con tempi e metodi di risposta adeguati alla rapidità ed alla continuità dei cambiamenti.

Rileva in proposito un bisogno sociale di cambiamento del modo di operare e di proporsi della Pubblica Amministrazione, a fronte di una insoddisfazione sociale ampia e generalizzata per gli assetti esistenti, i quali dimostrano che la capacità di cambiamento del settore pubblico evolve meno rapidamente della realtà sociale, particolarmente quella del mondo delle imprese e del lavoro privato.

Non è ritenuto più attuale infatti il tradizionale modello della burocrazia, impostato su una concezione gerarchico-accentrata, che in passato era espressione della struttura piramidale dell'amministrazione per ministeri.

Caratterizzava tale modello una impostazione dell'attività amministrativa secondo una marcata proceduralizzazione, particolarmente aderente ai vincoli normativi e di bilancio.

Avevano acceso speranze di autoriforma della P.A. e della cultura dell'agire le innovazioni introdotte con il regionalismo e con la legge 748 del 1972, quest'ultimo primo provvedimento di introduzione nell'ordinamento della dirigenza, da intendere secondo una nuova concezione dei compiti propri di tale figura.

Le innovazioni, anche se sono riuscite soltanto a scalfire il vecchio monolite della burocrazia, hanno comunque avuto l'effetto di far riflettere, generando il nuovo concetto di aziendalizzazione della P.A.

Quest'ultimo è diventato da tempo sempre più presente sia nel dibattito sulle riforme, sia nella stessa normativa degli ultimi anni, osservando in proposito che il settore tende all'innovazione muovendo tuttavia da presupposti propri e peculiari non perfettamente sovrapponibili a quelli del settore privato, pur se idonei ad indurre la produzione di regole orientate verso un atteggiamento gestionale più rigoroso.

E' emersa in proposito l'importanza dell'aggregazione di forze e culture diverse per innescare un processo di riforma vera, laddove è apparsa insufficiente l'attenzione rivolta ai soli contenuti tecnologici e non anche a quelli etici ed umani della riforma stessa.

### 3 - Le nuove attese della clientela dell'azienda P.A.

La legge 241 del 1990 ha introdotto un nuovo modello procedimentale fondato su una concezione di alternatività tra burocrazia e partecipazione; secondo il quale la P.A. si trasforma da mera esecutrice di volontà legislative a vera e propria struttura di governo. L'attenzione si sposta dall'atto, quale momento centrale del rapporto coll'utente, all'organizzazione.

Tale trasformazione determina conseguenze rilevanti sia sul procedimento amministrativo, che sulle responsabilità degli operatori interni all'Amministrazione.

Il primo, il procedimento, oltre ad essere la forma giuridica di manifestazione intersoggettiva del pubblico potere, è il luogo ove gli interessi di singoli o di gruppi estranei all'apparato burocratico vengono acquisiti e soggettivizzati in una trama essenzialmente organizzativa nell'ambito della quale, mediante la partecipazione e il confronto di tutti gli interessi, viene realizzata la legalità e la giustizia del provvedere. Esigenze organizzative che obbligano l'Amministrazione di dotarsi dei necessari strumenti di lavoro, ossia ottimizzare le risorse per essere in grado di capire e selezionare gli interessi coinvolti nel procedimento.

In ordine al secondo aspetto, quello relativo alle responsabilità, emerge l'importanza che all'interno della struttura vengano specificati

i compiti e i doveri di coloro che sono chiamati a curare gli interessi dei cittadini e dare risposte concrete alle loro domande.

Con la nuova legge sul procedimento e sulla partecipazione si determina la necessità del riorientamento delle funzioni e dell'organizzazione amministrativa, vicenda nella quale trovano un ruolo fondamentale i dirigenti pubblici.

Espressione di tale necessità è il D.Lgs 3.03.1993 n. 29, che conferisce alla dirigenza amministrativa compiti diversi e più ampi rispetto alla precedente normativa, a cui fa riscontro l'assunzione di responsabilità connesse al raggiungimento di risultati certi e verificabili.

Il nuovo provvedimento recepisce il modello aziendale ripartendo in modo netto le competenze tra organi d'indirizzo (politici) e organi di gestione (dirigenti), riconoscendo tuttavia che per ottenere una gestione aziendalistica è necessario il concorso di altre condizioni:

- a) la connessione tra obiettivi e risorse in bilancio, nel senso che queste ultime devono essere ripartite ogni anno, a cura del titolare del potere d'indirizzo, tra le grandi articolazioni dell'amministrazione, intese come centri di costo, in relazione agli indirizzi ed agli obiettivi che ogni struttura è chiamata a realizzare;
- b) l'introduzione presso ogni singola amministrazione di forme di controllo sui risultati complessivi della gestione, da svolgere per mezzo di appositi uffici di controllo interno (o di nuclei di valutazione) con riferimento sia al rapporto costi/rendimento, sia all'attuazione degli indirizzi ricevuti;
- c) la valutazione della responsabilità dei dirigenti per i risultati complessivi di gestione, con accoglimento normativo di criteri specificamente orientati a tale finalità.

Nel momento del varo delle riforme i dirigenti pubblici si sono trovati a fronteggiare fenomeni complessi, senza avere a disposizione mezzi sufficienti per fronteggiarli. Infatti il metodo programmatico e la fissazione degli obiettivi si sono scontrati con le situazioni d'incertezza esistenti nell'ambiente in cui la P.A. era chiamata ad operare, con la necessità di inventare giorno per giorno metodi di dialogo con la collettività (o la clientela dell'azienda P.A.) e con i titolari dell'indirizzo politico (cioè l'azionista di riferimento).

Col passare del tempo il D.Lgs 29/1993 ha acquistato il valore di punto di partenza di un più ampio processo di riforma globale della P.A. e con la selezione di settori di intervento assai articolati: la procedimentalizzazione della funzione amministrativa, il lavoro dirigenziale basato su obiettivi e valutato per risultati, la trasformazione del bilancio dello Stato da bilancio per oggetti di spesa in bilancio per programmi e progetti.

La visione complessiva di tale mosaico legislativo consente di leggere il modello culturale di fondo, inteso a realizzare la creazione di un contesto nuovo e favorevole all'effettivo equilibrio tra efficienza e garanzia; nonché la necessaria connessione tra riforma della struttura dei bilanci pubblici e attribuzione alla dirigenza amministrativa dell'autonomia nella gestione della spesa commisurata agli obiettivi da raggiungere, con una revisione del sistema dei controlli idoneo a verificarne la realizzazione.

In tale quadro normativo i dirigenti sono chiamati a costituire un collegamento tra società e politici, tra consenso e scelte fondamentali, ponendosi pertanto tra due forze sociali che devono trovare in loro una mediazione per indurre il consenso e le scelte a questo legate in una capacità operativa.

Trova pertanto giustificazione in tale compito di collegamento il passaggio dalla vecchia dirigenza al management, funzione che applica, pur con forme di esercizio assai diverse, principi comuni per la P.A. e l'impresa, corrispondenti ai valori dell'efficienza,

dell'efficacia, dell'economicità e dell'organizzazione della complessità per il raggiungimento degli obiettivi proposti.

I due diversi modelli di management, quello privato e quello pubblico, si differenziano profondamente in relazione al diverso contesto istituzionale in cui sono collocati ed alla natura dei processi da governare.

In comune hanno il compito di rispondere alle domande di governo espresse nel settore privato dalla proprietà e nel settore pubblico dai politici.

Per rimanere nell'ambito pubblico, nell'attuale contesto di gestione dell'innovazione e del cambiamento il management amministrativo ha due missioni essenziali da svolgere:

- a) proporsi in termini di alta professionalità allo scopo di evitare appiattimenti amorfi e passivi su posizioni tradizionali;
- b) dominare la complessità organizzativa creando un alto valore aggiunto nel trasformare la disponibilità di risorse in risultati, cioè produrre ricchezza da destinare al soddisfacimento di bisogni collettivi.

#### 4- Il modello manageriale

Si è visto che nella P.A. vige il principio della separazione soggettiva dei poteri quale metodo per realizzare quella funzionale tra obiettivi e gestione, endiadi quest'ultima la quale non è altro che l'aggiornamento semantico di quella più antica che collega fini e mezzi.

Ma non può essere sottovalutato il fatto che detta separatezza dei compiti e dei soggetti non è di per sé in grado di risolvere il fenomeno materiale di compartecipazione di politici e burocrati al pubblico potere, non essendovi necessariamente continuità tra l'attività di posizione dei fini e quella di scelta dei mezzi.

Infatti non a caso le norme intendono il riparto dei compiti tra politica e burocrazia a guisa di “distinzione dei compiti-complementarietà dei ruoli” e non già come “separazione-incomunicabilità” tra le due figure istituzionali; con la necessità di varie forme di collegamento e di interazione tra i due livelli di esercizio della funzione pubblica, già ampiamente introdotte e disseminate in tutta la legislazione amministrativa.

Da ciò consegue la necessità di superare la lettura tradizionale della separazione soggettiva e funzionale tra politica e amministrazione, come distinzione cioè tra fini e mezzi, per giungere ad un'interpretazione più appropriata.

In altra sede saranno approfonditi gli aspetti connessi alle interferenze tra le due funzioni, essendo sufficiente considerare il fatto

che le norme offrono strumenti di necessario raccordo tra i due attori istituzionali.

E' necessario invece analizzare il modello manageriale per individuare in concreto i compiti e le modalità operative in cui può esprimersi.

Innanzitutto al manager amministrativo deve essere attribuita la responsabilità non solo per il raggiungimento degli obiettivi assegnati, ma soprattutto per la definizione del rapporto tra questi ultimi e le risorse da impiegare, ossia la responsabilità per la proposta del budget.

Occorre in proposito prendere atto che efficienza ed efficacia derivano dall'effettività dell'azione che è necessaria per realizzarle, cioè dalla possibilità di delineare programmi e verificarne la fattibilità, aggiornando gli obiettivi ove essi si mostrino irraggiungibili o sovradimensionati.

Per ottenere ciò è necessario operare per ottimizzare il materiale a disposizione, stabilendo le priorità da rispettare e i mezzi, anche finanziari, da utilizzare.

## 5 - Il Ruolo del management di carriera

In diritto positivo v'è un complesso di regole che assicura ai politici, al loro fianco, la presenza di manager di carriera idonei alla gestione operativa e, soprattutto, a fornire copertura amministrativa alle strategie che essi esprimono.

Infatti il combinato disposto degli artt. 15 e 16, c. 1, lett. A) del D. Lgs. n. 29/1993, nell'introdurre la nozione di top management, indica non solo un gruppo di persone cui sono attribuiti gli incarichi di direzione generale della P.A. nei vari contesti, ma pure il complesso dei soggetti professionalmente preposti ad assicurare al Ministro l'effettiva coordinazione tra la strategia prescelta, le risorse impiegate e la gestione operativa.

Il contributo all'indirizzo politico offerto dai dirigenti della fascia più elevata, pur nell'unicità del ruolo professionale della dirigenza e nell'ambito dei poteri e delle funzioni spettanti agli organi di governo secondo l'art. 3, si esprime essenzialmente nella formulazione di proposte a questi ultimi, con particolare riguardo sia agli obiettivi da seguire, sia ai metodi della loro implementazione, sia infine alla formazione del progetto di bilancio e di ripartizione di quest'ultimo.

In virtù del combinato disposto dell'art. 14, c. 1, lett. B del D. Lgs. n. 29/1993 e dell'art. 3, c. 2, del D. Lgs. n. 279/1997, il Ministro entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio assegna le risorse ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, questi ultimi corrispondenti ai centri di responsabilità di ciascuna P.A., per l'attuazione degli obiettivi e delle priorità che egli intende far

perseguire agli uffici dipendenti, con decreto comunicato alla competente Ragioneria centrale anche ai fini della rilevazione e del controllo dei costi, nonché alla Corte dei conti.

Il top management deve offrire al Ministro, a legislazione invariata, e secondo le indicazioni dell'ultimo bilancio approvato dal Parlamento, un quid pluris rispetto a ciò che è dettato nell'atto di incarico ex art. 19, c. 2, ossia il progetto di ripartizione del bilancio secondo la quantità e la qualità degli obiettivi che ciascuno di essi deve attuare.

Pertanto, all'interno del procedimento organizzativo ex ar. 14, c. 1, del D. Lgs n. 29/1993, i dirigenti degli uffici dirigenziali generali, destinatari del provvedimento di riparto dalle quote di bilancio loro spettanti per l'implementazione dei programmi e delle funzioni, rappresentano al Ministro, autorità attributaria in via esclusiva della relativa competenza, un progetto di ripartizione che prende le mosse dal tipo di risultati che sono già in grado di conseguire secondo la serie storica fino a quel momento da loro attuata, aumentato del numero di ulteriori obiettivi che essi promettono di trasformare in nuovi e maggiori risultati.

Nella realtà concreta, non tanto o non solo il riparto delle risorse finanziarie autonomamente spendibili dai dirigenti, ma il conferimento degli incarichi dirigenziali sia da sempre l'argomento più delicato dell'organizzazione del management amministrativo.

La regola posta dall'art. 3 del D. Lgs n. 29/1993 si integra con quelle poste dal successivo art. 19, adattabili anche alle Regioni ed agli enti parastatali secondo i criteri posti dal successivo art. 27 bis.

Si tratta della temporaneità degli incarichi, dell'inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. in caso di variazione dell'incarico o di trasferimento, della definizione contrattuale e non predeterminata dell'oggetto e della durata dell'incarico, della verifica di determinati incarichi di vertice da parte del Governo entro 90 giorni dal voto di

fiducia, nonché della conferibilità degli incarichi di uffici dirigenziali generali anche a soggetti terzi alla P.A.

La novella del 1998, per razionalizzare il potere dirigenziale e renderlo meno incontrollabile, perlomeno sotto il profilo cronologico, utilizza quindi il criterio della separazione tra contratto individuale di lavoro del dirigente ed incarico ad una delle possibili funzioni di competenza.

La temporaneità, già stabilita per i dirigenti degli enti locali dall'art. 51, c. 6, della l. 142/1990, dopo la novella della legge 127/1997 è sempre opponibile al dirigente, ancorché preposto ad un determinato ufficio nella qualità di vincitore di apposito concorso, pure nel comparto Ministeri.

Il criterio di rotazione serve a garantire sostanzialmente l'imparzialità del dirigente, perché la sua permanenza per troppo tempo in un solo incarico può dar luogo ad un reticolo di relazioni che potrebbero appannare la sua necessaria autonomia decisionale.

Tutto ciò, se garantisce la dirigenza circa un contenuto minimo di stabilità dell'incarico, perlomeno finché si mantiene integra la rispondenza del manager ai progetti organizzativi di massima della P.A., in un certo senso ribalta, o almeno corregge, il pregiudizio corrente secondo cui la burocrazia sia succube, se non vittima, dei politici, anzi dei partiti.

## 6 - Direzione e gerarchia

E' stata ampiamente evidenziata la logica propria della riforma della dirigenza pubblica, secondo la quale la delega ex art. 2 della l. 421/1992 intese affrontare, almeno in parte, i problemi dell'attuazione delle politiche pubbliche mercé la ridefinizione dei ruoli degli attori politici e amministrativi, sancendo il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa.

E' stato evidenziato altresì che ogni decisione e ogni attuazione delle pubbliche funzioni non costituisce una decisione attinente alla volontà di un unico soggetto, essendo la risultante di un processo decisionale che muove da criteri di massima, cioè da un programma di risposte, ricercando quella più soddisfacente in relazione alle condizioni di partenza, secondo un itinerario di ricerca logico-giuridica simile a quello che la l. 241/1990 stabilisce per il responsabile del procedimento amministrativo.

I vari metodi di coordinazione dell'agire amministrativo in un unico processo decisionale servono appunto a rendere prevedibile e controllabile la discrezionalità, altrimenti arbitraria e quindi in contrasto con i principi costituzionali dell'imparzialità e di buon andamento, ponendo la regola di condotta e l'obiettivo da raggiungere.

Fra tutti i metodi possibili, il D. Lgs 29/1993 ha attribuito ai politici il compito di stabilire obiettivi e programmi da attuare e di verificare la rispondenza tra questi e i risultati ottenuti.

Ciò vuol dire che i politici hanno la responsabilità dell'indirizzo politico e della verifica che si sostanzia non solo nell'indicazione delle strategie da seguire, concernendo altresì:

- a) la repressione dei comportamenti eventualmente dissenzienti;
- b) l'esercizio del controllo sostitutivo;
- c) l'annullamento di singoli atti illegittimi;
- d) il giudizio su una determinata e complessiva gestione per certi oggetti e/o tempi dati.

Il D. Lgs 29/1993 ripudia o almeno marginalizza i rapporti gerarchici e la disciplina che s'accompagna agli stessi nelle relazioni tra dirigenza politica e management, all'uopo chiarendo che ai corpi politici e rappresentativi spetta di regola la direzione, non la supremazia gerarchica nella P.A.

La spiegazione di questa opzione forse va rinvenuta nel fatto che la discrezionalità, intesa come libertà di scelta degli strumenti più idonei a realizzare il fine alla cui cura è preordinata, dà luogo ad un margine più o meno ampio di libertà per la P.A.

Poiché la domanda sociale posta alla P.A. è un problema operativo da affrontare e risolvere nel modo più soddisfacente secondo i criteri della razionalità limitata, il management in generale e il responsabile di procedimenti nei singoli casi ricorre a schemi logico-organizzativi ed interpretativi su cui basare la propria condotta.

Ma ogni situazione presenta costanti e variabili e su queste ultime essi possono rinvenire il metodo personale di risoluzione del problema, esercitandosi quel tanto o poco di discrezionalità che le norme d'azione, le prassi e gli schemi organizzativi offrono loro.

Orbene, mentre il rapporto di gerarchia si risolve in un meccanismo di controllo sulla modalità di svolgimento di tutti e di ciascun singolo atto, il rapporto di direzione, nel quale agiscono due soggetti che non sono paritari e pur sempre investiti di autonomi poteri

concorrenti ed essenziali nell'esercizio della funzione amministrativa, si manifesta come una griglia entro la quale vengono definiti e negoziati gli obiettivi e i comportamenti verso cui l'autorità diretta deve orientare la propria azione amministrativa, onde il controllo s'inserisce non sul metodo di produzione, ma sul risultato complessivamente prodotto.

Pertanto la direzione è il rapporto in cui l'autorità soprordinata non comanda al sottoposto, ma lo indirizza con l'atto di direttiva e lo controlla in modo più o meno atipico.

Il comando (o ordine) gerarchico e la direttiva hanno in comune solo una parte dell'effetto giuridico. Ossia vincolare il comportamento dell'autorità subordinata, la quale esprime un giudizio di adattamento quando è chiamata a provvedere.

Varia tuttavia il giudizio di adattamento: nell'ordine ha carattere applicativo; nella direttiva invece ha carattere valutativo, talvolta in modo molto pronunciato.

A differenza della gerarchia, pertanto, nella direzione l'ordinamento non è indifferente al riparto di competenze, in quanto non solo ne fissa il criterio, ma inibisce a ciascuna parte del rapporto di direzione d'inserirsi nel momento della produzione in cui è impegnata l'altra parte, restando così infungibili le rispettive attribuzioni.

Il rapporto di gerarchia offre pertanto il massimo di prevedibilità (l'ordine deve essere eseguito; l'azione non può svolgersi senza l'ordine) e il metodo di controllo più penetrante dell'unità operativa della P.A., a fronte della sostanziale assenza di autonomia e discrezionalità in capo all'operatore così eterodiretto.

Invece il rapporto di direzione presuppone l'esistenza di una sfera autonoma di attribuzioni da parte del manager, non penetrabile direttamente dai politici neppure in sede di controllo sostitutivo. La garanzia dell'unità nell'esercizio dei poteri amministrativi, presenta legami più deboli rispetto alla gerarchia, proprio perché alcuni dei

poteri propri tipici di quest'ultima figura, quali l'ordine o l'avocazione, sono incompatibili con l'autonomia degli organi portatori di competenze proprie e non sostituibili dal titolare del potere direttivo, tra il quale e la gestione diretta s'interpone, tranne nei casi di straordinaria necessità e urgenza indicati dall'art. 14, c. 3, del D. Lgs 29/1993, un altro organo amministrativo, il commissario ad acta.

## 7 - Il contenuto della prestazione professionale della dirigenza

Il modello fatto proprio con il D. Lgs 29/1993, non diversamente da quello proposto per gli enti locali dall'art. 51, commi 1,2 e 3 della l. 142/1990, è più prodigo di definizioni sulla professionalità manageriale di quanto non lo sia sui compiti di governo del ceto politico e sugli strumenti a disposizione di quest'ultimi.

Dai dati normativi sul management e l'unicità del ruolo professionale, se ne evince con esattezza la definizione dei compiti con riferimento a tutti e quattro gli aspetti rilevanti per tale funzione:

- a) decision making (prendere decisioni);
- b) problem solving (risolvere i problemi);
- c) implementazione (visione complessiva dei compiti assegnati);
- d) gestione di routine (attività e rapporti quotidiani).

La risoluzione dei problemi organizzativi rientra in parte nella funzione manageriale del "pianificare" e in parte in quella dell'"organizzare"

Al dirigente spetta tra l'altro stabilire come procedere per il conseguimento degli obiettivi, quali risorse e attività sono al riguardo richieste ed assegnare le relative responsabilità a lavoratori determinati, eventualmente approntando l'attività in gruppi di lavoro e

delegandovi l'autorità necessaria ovvero risolvendo i possibili conflitti tra loro come in ogni situazione critica che implichi scostamenti dalla routine.

In particolare, se si riguarda a questi ultimi concetti non come criteri generali dell'azione della P.A., bensì come elementi essenziali della prestazione di lavoro subordinato del management amministrativo, si può dire che:

- a) l'efficienza è la capacità dei manager di realizzare i compiti propri in modo corretto e nei tempi fisiologici, concretandosi nel rapporto tra i risultati raggiunti (output) ed i mezzi a disposizione (input);
- b) l'efficacia, nel contesto valutativo dell'adempimento della prestazione lavorativa, è il modo con cui il prestatore d'opera-dirigente si prepara ad adempiere, ossia la capacità di "fare le cose giuste", ovvero di far sì che si realizzino i comportamenti migliori con i mezzi a disposizione;
- c) l'economicità è la capacità di raggiungere il massimo output (risultati, produttività, performance) in relazione agli input dati (fattore-lavoro, budget, struttura e tempi dei procedimenti), cioè la capacità di minimizzare i costi delle risorse impiegate per raggiungere determinati risultati.

## II - LA CONFIGURAZIONE NORMATIVA DEL DIRIGENTE PUBBLICO

1. Brevi cenni storici
2. Processo di riforma del lavoro pubblico.
3. Il D.P.R. 748/1972
4. Il decreto legislativo 29/1993
5. Le funzioni dirigenziali
6. La posizione di dirigenti
7. Le responsabilità dei dirigenti

## 1 – Brevi cenni storici

Il modello organizzativo dell'amministrazione centrale "per ministeri", ideato da Cavour (legge 23 marzo 1853, n. 1483), aveva sostanzialmente configurato il Ministro come una specie di "Giano bifronte", in quanto responsabile politico del Ministero e contemporaneamente vertice supremo dell'apparato burocratico. La scelta di riunire nel Ministro la duplice qualità di membro del corpo politico e di capo dell'amministrazione rispondeva alla duplice esigenza di assicurare da un lato la necessaria unità dell'azione amministrativa e, dall'altro, la piena responsabilità politica del governo di fronte al Parlamento, sia sotto il profilo della direzione, sia sotto quello dell'esecuzione, secondo i principi dello statuto albertino.

Il limite di tale impostazione fu peraltro quasi subito messo in evidenza (Bastoni, 1861), nel senso di riconoscere la pratica impossibilità del Ministro di controllare o quanto meno rendersi pienamente conto del complesso degli atti che doveva sottoscrivere, assumendosene tutta la relativa responsabilità. Una soluzione era stata fin d'allora individuata nella possibilità di attribuire agli alti burocrati, al tempo i capi divisione, competenze concernenti una serie di atti ma, poiché le resistenze non mancarono, il sistema era invece destinato a resistere a lungo. Un primo tentativo di modifica (Ricasoli, 1866) non andò a buon fine e così anche i successivi (Cadorna, Lanza, Depretis) rimasero senza esito per vari motivi.

Figure particolari dell'apparato come il segretario generale, quasi sempre anch'esso proveniente dal mondo politico, il capo di gabinetto

ed il segretario particolare del Ministro, pur talvolta condizionandosi a vicenda a secondo della personalità chiamata a ricoprire l'incarico, contribuirono nell'insieme a fungere da raccordo tra l'attività del Ministro e l'apparato burocratico, ma alla lunga finirono tuttavia per creare talora una certa distanza fra il vertice politico e la propria struttura amministrativa.

L'introduzione voluta da Crispi (1888) del sottosegretario politico, privo di proprie competenze ed agente solo per delega del Ministro, in contemporanea con l'abolizione del segretario generale, spesso destinatario di competenze proprie e quindi dotato di una certa autonomia operativa, contribuì ad accentuare questo fenomeno più che a risolverlo.

Fatto sta che il sistema cavouriano è comunque durato a lungo, forse al di là di ogni ragionevole previsione, resistendo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (che all'art. 95, comma 2, ribadisce le responsabilità collegiali ed individuali dei ministri) e superando anche la riforma del 1957 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato), che ha sostanzialmente confermato i vertici amministrativi quali funzionari direttivi del grado più alto, ma comunque con uno status non differente da quello disciplinante gli altri impiegati statali.

Per questi motivi la vera rottura del sistema si ha, pur con tutti i suoi limiti, con l'emanazione del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (concernente "Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo"), che istituisce una vera e propria dirigenza statale con proprie specifiche competenze e quindi, soprattutto e più decisamente, con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, con il quale la dirigenza assume una nuova e più rilevante configurazione.

## 2 - Processo di riforme del lavoro pubblico

Uno degli obiettivi principali del decreto legislativo 3.2.1993 n. 29, con le successive modificazioni ed integrazioni, è stata la revisione della disciplina del pubblico impiego al fine di realizzare la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico.

Tale provvedimento normativo, con il quale è stato superato il previgente ordinamento dei pubblici impiegati statali, è stato più volte modificato ed integrato, sicchè può dirsi certamente opportuna la redazione del D.Lgs. n. 165 del 30.03.2001 (G.U. n. 206 del 9.5.2001) che ne costituisce la versione aggiornata.

Il susseguirsi degli interventi correttivi aveva prodotto una stratificazione di norme, in particolare su tematiche quali la contrattazione collettiva, la rappresentanza sindacale, la dirigenza amministrativa, la dirigenza scolastica, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo e la giurisdizione sulle controversie individuali di lavoro.

Pur essendo nell'intenzione del legislatore delegato la realizzazione del testo unico, l'intento non è stato tuttavia raggiunto in quanto la lettura del decreto 165/2001 non è sufficiente ad individuare e conoscere la completa regolamentazione concernente il pubblico impiego. Manca infatti la parte disciplinare, e non solo questa.

In ordine ai profili soggettivi di applicazione rimane confermata l'esclusione del personale in regime di diritto pubblico (magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e di polizia, carriera diplomatica e prefettizia, docenti universitari e dipendenti di enti del settore creditizio, società e borsa, antitrust).

La struttura del provvedimento prevede i “Principi generali – organizzazione” (artt. da 1 a 9), riguardanti le fonti regolatrici (pubblicistiche quelle attinenti all’organizzazione e privatistiche quelle riguardanti il rapporto di lavoro), la distribuzione tra personale contrattualizzato e non; la definizione delle attribuzioni di indirizzo “politico-amministrativo” intestate agli organi di governo e quelle di gestione amministrativa affidate ai dirigenti.

In particolare la dirigenza pubblica è disciplinata, con innovazioni rispetto al passato, dall’art. 13 al 19, ed include sia la dirigenza amministrativa, sia peculiari disposizioni concernenti i dirigenti delle istituzioni scolastiche, sia la dirigenza del servizio sanitario nazionale.

L’assetto complessivo della dirigenza va ricollegato alla nuova conformazione dei controlli interni nelle P.A. (D.Lgs. 286/1999) ed alle modalità di valutazione dei dirigenti (artt. 5 D.Lgs 286/1999 e 21 D.Lgs 165/2001).

### 3 - Il D.P.R. n.748/1972

Con il D.P.R. n. 748/1972 viene istituita, nell'ambito delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, una vera e propria dirigenza, anche se le relative qualifiche sono ancora enucleate all'interno della carriera direttiva.

#### **Qualifiche dirigenziali del previgente ordinamento (D.P.R. n. 748/1972)**

<i>Qualifiche</i>	<i>Funzioni</i>	<i>Accesso alla qualifica</i>
Primo dirigente	Direttore di divisione o equiparato (vice consigliere ministeriale, ispettore capo, capo ufficio periferico provinciale ,ecc.)	Concorso (pubblico o interno)
Dirigente superiore (livello D)	Capo servizio centrale o equiparato (vicario del direttore generale, ispettore generale, consigliere ministeriale aggiunto, capo ufficio periferico provinciale di particolare importanza, ecc.)	a) Promozione secondo turno di anzianità (50%) b) Concorso per titoli di servizio (50%)
Dirigente generale (livello C)	Capo direzione generale o eq.	D.P.R. su proposta del Ministro e deliberazione del Consiglio dei ministri

Dirigente generale (livello B) limitato solo ad alcune Amministrazioni	Capo dipartimento o D.P.R. su proposta del equiparato (Prefetto di Ministro e 1^classe, Segretario deliberazione del generale CNEL, ragioniere Consiglio dei Ministri generale dello Stato, Capo della Polizia, ecc.)
---	--

In sintesi i profili più importanti recati dalle disposizioni contenute nel DPR n. 748/1972 riguardano:

- articolazioni della dirigenza in tre qualifiche - primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale - con alcune limitate specifiche qualifiche superiori (dirigente generale di livello B) in talune Amministrazioni (art. 1);
- trattamento economico omnicomprensivo (art. 50) con aumenti retributivi (art. 47) e corresponsione di indennità di funzione (art. 48);
- attribuzioni di funzioni proprie ai dirigenti di ciascun livello (art. 3,4,5 e 6);
- attribuzioni di funzioni di amministrazione attiva, ispettive (art. 12) e di studio e ricerca (art. 11);
- attribuzioni di funzioni ausiliarie ai dirigenti generali nei confronti dell'opera del Ministro (art. 7);
- attribuzioni di funzioni delegate dal Ministro o dal superiore gerarchico (art. 14);
- nuovo sistema di accesso: corso di formazione dirigenziale gestito dalla Scuola superiore della P.A. (art. 22 e 23);
- nuovo sistema di relazioni fra Ministro e dirigenza: direttive generali, programmi di massima, priorità dell'azione amministrativa (art. 3);
- possibilità di preposizione di estranei alle direzioni generali con incarico non superiore al biennio, non rinnovabile (art. 16);

- diversa quantificazione dell'orario settimanale di lavoro (art. 20);
- istituzione del ruolo unico dei dirigenti (peraltro non attuato);
- conseguente ristrutturazione delle carriere direttive (art. 51 e segg.);
- incentivazioni per l'esodo volontario dei dirigenti e dei funzionari direttivi (art. 67).

In sede di prima applicazione (art. 59) nella qualifica di primo dirigente sono stati inquadrati i funzionari con qualifica di direttore di divisione o equiparata; in quella di dirigente superiore quelli con qualifica di ispettore generale o equiparata; tra i dirigenti generali i funzionari che rivestivano una qualifica con parametro stipendiale non inferiore all'ex coeff. 742.

Non tutto l'impianto del sistema creato dal decreto delegato sulla dirigenza è peraltro andato a regime: alcune parti di esso (ruolo unico dei dirigenti, nuove modalità di accesso alla qualifica, ecc.) sono rimaste a lungo sostanzialmente inattuate; altre (preposizione di estranei alle direzioni generali) hanno avute rarissime applicazioni. Ciò non toglie che, rispetto al precedente ordinamento, esso abbia costituito una riforma di rilevanti proporzioni.

E' da tener presente, infine, che il DPR n. 748/1972 costituisce tuttora, unitamente alle specifiche disposizioni di settore, la normativa di riferimento per il personale dirigente statale non destinatario delle disposizioni del D.Lgs. n. 29/1993.-

#### 4 – Il decreto legislativo n. 29/1993 e le successive modifiche

L'introduzione (art. 3) del principio di separazione fra indirizzo politico-amministrativo, riservato ai Ministri ed agli altri organi di governo delle varie istituzioni, e attività di gestione, riservata ai dirigenti, rappresenta la chiave di volta della riforma attuata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (concernente "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"), successivamente modificato ed integrato più volte (in particolare, per la parte che qui interessa, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80).

Il decreto delegato dedica alla dirigenza l'intero capo II del titolo II (quello in materia di organizzazione), per complessivi 21 articoli (nella versione aggiornata), secondo il seguente schema:

#### **Struttura aggiornata del decreto legislativo n. 29/1993 per la normativa sulla dirigenza (Titolo II - Capo II -Dirigenza)**

*Sezione I – Qualifiche, uffici dirigenziali ed attribuzioni (articoli da 13 a 27*

Articolo	Contenuto
13	Amministrazioni destinarie (quelle statali, anche ad ordinamento autonomo)

- sostituito dall'art. 8 del D.Lgs. n. 80/1998 -
- 14 Indirizzo politico-amministrativo (funzioni riservate al Ministro; uffici di diretta collaborazione; conseguenze dell'inerzia o del ritardo nell'attività dei dirigenti)  
- sostituito dall'art. 9 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 15 Dirigenti (articolazione della dirigenza in due fasce; casi particolari; sovraordinazione del capo dell'ufficio di livello più elevato)  
- modificato dall'art. 10 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 16 Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali (competenze dei dirigenti preposti alle strutture di livello generale)  
- sostituito dall'art. 11 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 17 Funzioni dei dirigenti (competenze dei dirigenti preposti alle strutture di livello non generale)  
- sostituito dall'art. 12 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 18 Criteri di rilevazione e analisi dei costi e dei rendimenti (misure organizzative per la valutazione dei costi; apposite procedure informatiche)  
- sostituito dall'art. 5 del D.Lgs n. 470/1993 -
- 19 Incarichi di funzioni dirigenziali (procedure per il conferimento degli incarichi e per la loro revoca)  
- sostituito dall'art. 13 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 20 Verifica dei risultati (disposizioni particolari per la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni competenti in materia di difesa, sicurezza dello Stato, polizia e giustizia)  
- modificato dall'art. 43 del D.Lgs n. 80/1998 e poi sostanzialmente abrogato, ad eccezione del comma 8, dal D.Lgs n. 286/1999, che regola oggi la materia -
- 21 Responsabilità dirigenziale (risultati negativi e mancato raggiungimento degli obiettivi; conseguenze relative; revoca, destinazione ad altro incarico; esclusione dal conferimento di incarichi; recesso del rapporto; comitato dei garanti; disposizione transitoria; conferma degli ordinamenti speciali)  
- sostituito dall'art. 14 del D.Lgs n. 80/1998 e modificato dall'art. 7 del D.Lgs. n. 387/1998 -
- (22) (Attribuzioni degli incarichi di direzione in sede di prima

- applicazione)
- 23 Ruolo unico dei dirigenti (istituzione, articolazione in fasce; inserimento dei dirigenti in prima applicazione e a regime; regolamento attuativo; banca dati informatica)  
- sostituito dall'art. 15 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 24 Trattamento economico (contratti collettivi e correlazione fra trattamento e funzioni e connesse responsabilità; trattamento fondamentale ed accessorio; omnicomprensività del trattamento economico; disponibilità di bilancio per il riequilibrio economico dei trattamenti; fondi per la perequazione nelle università)  
- sostituito dall'art. 16 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 25 Norma transitoria (completamento delle procedure concorsuali in atto; personale delle ex qualifiche ad esaurimento)  
- modificato dall'art. 43 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 25/bis Dirigenti delle istituzioni scolastiche (istituzione della qualifica dirigenziale; funzioni e competenze dei dirigenti scolastici)  
- introdotto dall'art. 1 del D.Lgs n. 59/1998 -
- 26 Norme per la dirigenza del Servizio sanitario nazionale (accesso alla qualifica; inquadramento in prima applicazione; regolamento attuativo; dotazioni organiche; revoca di procedure concorsuali non iniziate)  
- modificato dall'art. 45 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 27 Norma di richiamo (disposizione per le regioni e per le magistrature amministrative)  
- Norma di richiamo (disposizioni per le regioni e per le magistrature amministrative)  
- modificato dall'art. 43 del D.Lgs n. 80/1998 -
- 27/bis Criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali (disposizioni per le regioni a statuto ordinario e gli enti pubblici non economici nazionali; raccolta di atti emanati in applicazione della norma)  
- introdotto dall'art. 17 del D.Lgs n. 80/1998 -

*Sezione II – Accesso alla dirigenza e riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione (articoli da 28 a 29)*

Articolo	Contenuto
28	Accesso alla qualifica di dirigente (modalità, concorso per esami e corso-concorso selettivo di formazione presso la S.S.P.A.; requisiti di ammissione al concorso ed al corso-concorso; modalità del corso-concorso; competenze del Presidente del Consiglio dei ministri; prima applicazione)
28/bis	Reclutamento dei dirigenti scolastici (corso-concorso selettivo di formazione; posti a concorso; articolazione del corso; periodo di formazione; prima applicazione) - introdotto dall'art. 1 del D.Lgs n. 59/1998 -
29	Attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione (competenze; corpo docente; organi; autonomia di gestione; regolamento attuativo; abrogazione di norme; completamento delle attività in corso)

A grandi linee, le principali innovazioni dell'ordinamento introdotto con il D.Lgs. n. 29/1993 riguardanti la dirigenza concernono:

- la separazione fra il ruolo di indirizzo politico e quello di gestione amministrativa (vedi *infra* in particolare);
- la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, riguardante oggi tutti i dirigenti (mentre all'inizio erano stati esclusi i dirigenti generali con una scelta che aveva suscitato notevoli critiche);
- la temporaneità dell'incarico, il cui conferimento è a tempo determinato (da 2 a 7 anni), con possibilità di rinnovo (art. 19, comma 2);

- l'omnicomprensività del trattamento economico, con la ricomprensione dei compensi eventualmente spettanti per incarichi (art. 19, comma 2);
- la variabilità della retribuzione, legata al grado di responsabilità ricoperto e alla qualità della prestazione resa (retribuzione di posizione e di risultato, premio per la qualità della prestazione);
- la qualifica sostanzialmente unica della dirigenza, articolata in due fasce (I<sup>^</sup> e II<sup>^</sup>), cui corrispondono un diverso trattamento economico ed il tipo dell'incarico conferibile (art. 15).
- Come per gli altri dipendenti pubblici privatizzati, anche per i dirigenti il rapporto di lavoro è disciplinato dalla normativa, dal contratto collettivo nazionale di lavoro e dal contratto individuale stipulato. Inizialmente esclusi dalla contrattualizzazione e successivamente ricompresi dopo non poche critiche, oggi anche i dirigenti generali sono soggetti allo stesso regime giuridico introdotto per gli altri dirigenti (in virtù delle disposizioni contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59, modificative della diversa scelta operata in precedenza dalla legge delega n. 421/1992).

La contrattazione collettiva nazionale avviene per aree autonome all'interno dei rispettivi comparti. La specifica collocazione all'interno dell'apparato amministrativo è disciplinata dal contratto individuale, il cui contenuto (variabile) deve comunque riguardare almeno quattro elementi fondamentali:

- 1) l'oggetto dell'incarico (ad es. la titolarità di un determinato ufficio);
- 2) gli obiettivi da conseguire (descrizione dei compiti, con possibilità di rinvio *per relationem* ai contenuti delle direttive sull'azione amministrativa);

- 3) la durata dell'incarico (non inferiore a 2 anni, non superiore a 7 anni, rinnovabile);
- 4) il trattamento economico omnicomprensivo corrispondente.

Privilegiando il sistema della rotazione degli incarichi, gli stessi sono conferiti (per un periodo minimo di un biennio) con scadenza già individuata (fino a 7 anni); è tuttavia prevista la possibilità di rinnovo. Gli incarichi del massimo livello (segretario generale, capo dipartimento), sono inoltre soggetti a conferma in caso di cambio di Governo.

L'originario testo del D.Lgs. n. 29/1993 aveva ridotto le precedenti tre qualifiche dirigenziali (primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale) a due (dirigente e dirigente generale); le modifiche successivamente intervenute (D.Lgs. n. 470/1993 e D.Lgs n. 80/1998) hanno in pratica realizzato l'unicità della qualifica (dirigente), articolandola in due fasce cui corrispondono diversità di funzioni, di responsabilità e, naturalmente, di retribuzione (art. 15), anche se tale modifica non sembra sempre ben coordinata con le altre disposizioni del decreto relativo alla dirigenza.

Per effetto della fase di prima applicazione i primi dirigenti ed i dirigenti superiori sono stati inquadrati nella II<sup>a</sup> fascia ed i dirigenti generali nella I<sup>a</sup> fascia. A regime la II<sup>a</sup> fascia sarà alimentata dai dirigenti neo assunti, mentre i dirigenti della II<sup>a</sup> fascia potranno accedere alla I<sup>a</sup> fascia dopo cinque anni (anche non consecutivi) di copertura di incarichi dirigenziali di livello generale.

Questi ultimi possono essere ricoperti da:

- dirigenti di I<sup>a</sup> fascia;
- dirigenti di II<sup>a</sup> fascia (nel limite del 33% dei posti in ruolo)
- da estranei all'amministrazione in possesso di specifiche qualità professionali, culturali e scientifiche (nel limite del 5% dei posti in ruolo):

Gli altri uffici dirigenziali di livello non generale possono essere ricoperti da:

- dirigenti di II<sup>^</sup> fascia (assegnati all'ufficio dirigenziale di livello generale);
- da estranei all'amministrazione in possesso di specifiche qualità professionali, culturali e scientifiche (nel limite del 5% dei posti in ruolo).

Gli incarichi superiori a quello di direttore generale (segretario generale, capo dipartimento ed equivalente) possono essere conferiti ai dirigenti di I<sup>^</sup> fascia oppure agli estranei.

Il quadro d'insieme emergente dalle nuove disposizioni è quindi il seguente:

### **Qualifiche dirigenziali dell'attuale ordinamento (D.Lgs n. 29/93)**

<i>Qualifiche</i>	<i>Funzione</i>	<i>Accesso alla qualifica</i>
Dirigente di II <sup>^</sup> fascia	Capo di ufficio, divisione o eq.	a) già primo dirigente o dirigente superiore; b) a regime: concorso per esami
Dirigente di I <sup>^</sup> fascia	Capo di ufficio dirigenziale di livello generale (dipartimento e direzione generale o eq.	a) già dirigente generale b) a regime: svolgimento dell'incarico corrispondente per cinque anni

L'assetto della dirigenza, già avviato con il D.Lgs. n. 29/1993, ha pertanto subito una sostanziale riconsiderazione con il D.Lgs 80/1998, con il quale è stato riscritto il Capo II di quel primo provvedimento alla stregua dei più avanzati principi espressi nella legge delega n. 59/1997 (c.d. Bassanini prima).

Quest'ultimo provvedimento ha proposto la necessità di rimarcare ulteriormente la distinzione tra “compiti e responsabilità della direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni” (art. 11, comma 4); inoltre ha ribadito la necessità di controlli di gestione e rendimento ai quali sottoporre anche la dirigenza (art. 11, comma 1, lett. c); ha poi superato la distinzione tra dirigenti soggetti al processo di privatizzazione e non soggetti.

Prevede pertanto all'art. 11, comma 4, lett. a) l'inclusione anche dei dirigenti generali nel novero del personale con rapporto di lavoro di diritto privato, assoggettato alle regole del codice civile e della contrattazione collettiva; con l'istituzione per tutta la categoria di un unico ruolo interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 11, comma 4, lett. b) allo scopo di assicurare una migliore utilizzazione del personale dirigente attraverso la mobilità tra amministrazioni.

Il D.lgs. 165/2001 ha poi incorporato le modifiche introdotte dal D.lgs. 80/1998 al D.lgs. 29/1993.

La legge 15 luglio 2002 n. 145, rubricata quale “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato”, segna un momento di interruzione del processo di riforma e di revisione del modello di dirigenza quale perseguito con la precedente normativa.

La configurazione della dirigenza, come disegnato in quest'ultima, subisce infatti con la legge 145 una sostanziale revisione, i cui aspetti salienti possono essere sintetizzati nei termini seguenti.

1. Il contratto individuale stipulato tra il dirigente e l'amministrazione assume una valenza accessiva al provvedimento di conferimento dell'incarico.
2. Viene introdotto il principio del c.d. “spoils system”, con la previsione di meccanismi di decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali più elevati al subentro di un nuovo esecutivo.

3. Vengono individuate procedure per facilitare l'inserimento del management privato nelle funzioni dirigenziali.
4. Le modalità generali di accesso alla dirigenza vengono rideterminate.
5. Il ruolo unico dei dirigenti dello Stato viene eliminato ed introdotto un nuovo regime di conferimento degli incarichi.
6. La responsabilità dirigenziale ha una nuova configurazione.
7. Vengono introdotti le figure di vice-dirigenti nonché la possibilità di delega delle competenze dirigenziali.

## 5 – Le funzioni dirigenziali

La distinzione delle competenze e dei ruoli pone i dirigenti in una posizione di piena autonomia operativa e gestionale di consistente ampiezza, in pratica limitata dalla sola possibilità di annullamento dei propri atti per vizi di legittimità. Autonomia che si riflette anche all'interno della dirigenza, nell'ambito della quale le competenze non sono più suddivise per materia o per valore, ma in modo certamente più funzionale.

Il principio della separazione si afferma dunque come assolutamente necessario per trasformare il dirigente in un manager, cioè un amministratore dotato di autonomia decisionale, titolare di un proprio budget, gestore di risorse umane e strumentali e destinatario di precise responsabilità giuridiche e di risultato.

A ciò si aggiunga che anche per i dirigenti di carriera si verifica una scissione fra lo *status* di dirigente (che è generalmente acquisito tramite procedura solitamente concorsuale), il quale è a tempo indeterminato, e la funzione svolta, conferita invece per un tempo limitato (temporalità degli incarichi). Per la persona esterna, invece, chiamata a rivestire incarichi dirigenziali, i due profili finiscono per coincidere.

Il D.Lgs. n. 29/1993 ha innovato anche nel sistema di conferimento degli incarichi, che ora avviene secondo il seguente schema:

<i>Incarico di direzione</i>	<i>Procedura</i>	<i>Provvedimento</i>
Segretario generale	Proposta Ministro competente, deliberazione C.d.M.	Decreto del Presidente della Repubblica
Capo dipartimento	Proposta Ministro competente, deliberazione C.d.M.	Decreto del Presidente della Repubblica
Direttore generale	Proposta Ministro competente	Decreto del Presidente del Consiglio dei

Dirigente titolare di ufficio	Assegnazione all'ufficio di livello generale per la successiva preposizione all'ufficio da parte del Direttore generale	Ministri Decreto ministeriale e decreto del Direttore generale
Dirigente di I^ fascia addetto a incarichi ispettivi, di studio, ricerca, ecc.		Decreto ministeriale
Dirigente di II^ fascia addetto a incarichi ispettivi, di studio, ricerca, ecc.		Decreto del Direttore generale

## 6 – La posizione dei dirigenti

### *A) In via generale.*

Tenendo conto delle già illustrate funzioni spettanti all'organo di governo, è facilmente intuibile che ai dirigenti spetti lo svolgimento di tutto il resto delle attività occorrenti alla cura degli interessi pubblici attribuita all'apparato amministrativo, anche se il concetto residuale è oggettivamente limitativo del vasto panorama di funzioni cui essi sono preposti e che nell'ambito della separazione riveste indubbiamente una connotazione quantitativamente prevalente.

In via generale spettano dunque ai dirigenti (art. 3):

- l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli a rilevanza esterna (cioè con i quali l'amministrazione esterna la propria volontà o si impegna con terzi);
- la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo;
- la responsabilità in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Tali attribuzioni possono essere derogate solo con specifiche disposizioni legislative.

Proseguendo il sistema dell'elencazione (sia pure a valore esemplificativo) adottato per l'organo di vertice, l'art. 16 precisa a sua volta le funzioni dei dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale, mentre l'art. 17 definisce quelle degli altri dirigenti.

*B)Le funzioni dei dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali.*

Ai dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali (in pratica i direttori generali e gli ispettori generali capo) fanno naturalmente capo le responsabilità più rilevanti, essendo anche divenuti i primi destinatari delle competenze già svolte dai Ministri. In particolare essi:

- formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro;
- curano l'attuazione dei piani, dei programmi e delle direttive generali;
- attribuiscono ai dirigenti gli incarichi, la responsabilità di specifici progetti e gestioni, le risorse umane, finanziarie e strumentali;
- definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire;
- adottano gli atti organizzativi degli uffici da loro dipendenti, gli atti ed i provvedimenti di competenza, nonché le misure organizzative per la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative;
- esercitano i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi;
- si sostituiscono ai dirigenti inerti;
- gestiscono i rapporti sindacali e di lavoro;
- richiedono i pareri (ovviamente ai soggetti diversi da quelli ai quali può rivolgersi solo il Ministro) e rispondono ai rilievi degli organi di controllo;
- promuovono e resistono alle liti, conciliano e transigono;
- decidono i ricorsi gerarchici;
- curano i rapporti con gli organismi internazionali;
- riferiscono al Ministro sull'attività svolta, di propria iniziativa o a richiesta.

I compiti ed i poteri dei dirigenti chiamati a ricoprire l'incarico di segretario generale, capo dipartimento od equivalente sono stabiliti dai rispettivi ordinamenti.

*B) Le funzioni dei dirigenti preposti agli altri uffici dirigenziali*

Nello svolgimento della propria attività i dirigenti di II<sup>a</sup> fascia:

- collaborano con i dirigenti preposti agli uffici di livello generale formulando proposte, esprimendo pareri, curando l'attuazione dei progetti e delle gestioni ed esercitando i compiti loro delegati;
- adottano gli atti ed i provvedimenti amministrativi necessari allo svolgimento delle attività loro affidate;
- esercitano poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- dirigono, coordinano e controllano gli uffici da loro dipendenti ed i responsabili dei procedimenti amministrativi, sostituendosi ad essi in caso di inerzia;
- provvedono alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici.

## 7 – In particolare la responsabilità dei dirigenti (art. 21)

Ad ogni competenza è in genere connessa una relativa responsabilità. A questo fondamentale principio non fa certo eccezione il D.Lgs. n. 29/1993 che all'art. 21, nel testo sostituito dall'art. 14 del decreto legislativo n. 80/1998, precisa le specifiche responsabilità facenti capo ai dirigenti in coerenza con il nuovo ordinamento.

Oltre a quelle penali, civili, amministrative, contabili e disciplinari, ove ricorrenti, proprie di ogni pubblico impiegato (art. 28 Costituzione), ai dirigenti fanno capo anche delle responsabilità di tipo organizzativo, per le quali possono essere chiamati a rispondere in caso di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione ovvero in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi fissati.

La conseguenza minima (sanzione) di questo tipo di responsabilità è la perdita dell'incarico conferito (revoca) e la destinazione ad altro incarico; nei casi più gravi (inosservanza delle direttive impartite o ripetuta violazione), anche l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi per un periodo non inferiore a due anni e, in ultima ipotesi, il recesso dal rapporto di lavoro (licenziamento).

L'previsione dell'art. 21 costituisce in buona sostanza una versione aggiornata e corretta di quanto già previsto dall'art. 19 del D.P.R. n. 748/1972, in base al quale i dirigenti, ferma restando la soggezione a tutti gli altri tipi di responsabilità, nell'esercizio delle rispettive funzioni erano ritenuti responsabili dell'azione degli uffici ai quali erano preposti sotto il triplice profilo:

- del buon andamento;
- dell'imparzialità;
- della legittimità.

In particolare essi dovevano ritenersi responsabili:

- sia dell'osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa;

- sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalla normativa;
- sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti.

Previa contestazione dei risultati negativi, i dirigenti generali potevano incorrere nella sanzione del collocamento a disposizione per un triennio, poi collocamento a riposo di diritto, in casi gravi anche senza il periodo a disposizione; mentre per gli altri dirigenti era previsto il trasferimento ad altre funzioni di corrispondente livello.

Il sistema aggiornato dall'art. 21 del D.Lgs. n. 29/1993 prevede invece:

- a) la revoca dall'incarico e la destinazione ad altra funzione per il dirigente in caso di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o per il mancato raggiungimento degli obiettivi;
- b) l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di pari livello in caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di specifica responsabilità per i risultati negati dell'attività amministrativa e della gestione;
- c) la recessione dal rapporto di lavoro nei casi di maggiore gravità.

L'adozione dei provvedimenti dovrà avvenire previo conforme parere di un comitato di garanti (composto da un magistrato della Corte dei conti – che lo presiede – e da un dirigente eletto della prima fascia e da un esperto).

Nelle more dell'emanazione dei decreti attuativi, la valutazione dei risultati viene effettuata nelle forme previste dall'art. 20.-

Per i dirigenti delle carriere diplomatica, militare, di prefettura e delle forze di polizia rimane confermato l'ordinamento vigente.

## BIBLIOGRAFIA

- RAIMONDI                      Dirigenza, in Enc. giur., XI, Treccani, Roma, 1988.-
- COLPIETRO                    Dirigenti pubblici, in D. disc. pubbl., V, Torino, 1990.-
- MAZZOLENI                    Linee evolutive nei ruoli manageriali nella pubblica amministrazione italiana in AA.VV. (a cura di Leopardi-Boccia), L'evoluzione della Pubblica Amministrazione italiana, Milano 1997, nonché:
- D'ORTA                        Riforma dell'amministrazione: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella P.A., nonché:
- REBORA                        La trasformazione del sistema pubblico italiano.
- DENTE                         In un diverso Stato, Bologna, 1995.-
- MASSERA                      La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti, in AA.VV. (a cura di Cassese Franchini), L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo, Bologna, 1994.-
- PITRUZZELLA                La dirigenza degli enti locali, in scritti in onore di Pietro Virga, II, Milano, 1994.-
- COSTA                         I ruoli manageriali nel governo delle Amministrazioni pubbliche, in AA.VV. (a cura di PRANDSTRALLER), Amministrare la cosa pubblica, Milano, 1994.-
- D' ORTA - MEOLI            La riforma della dirigenza, Padova, 1994.-
- RUSSO                         Il management amministrativo, Milano, 2000.-

