

Dirigenza pubblica

Il processo di riordino della dirigenza pubblica, avviato nella XII legislatura con il vasto riassetto dell'impiego pubblico operato dal D.Lgs. 29/1993¹ e portato a compimento nella XIII legislatura con un complesso disegno riformatore culminato con l'approvazione del D.Lgs. 165/2001², registra un ulteriore stadio di avanzamento con gli interventi normativi approvati nel corso della XIV legislatura.

Il riordino della dirigenza statale

In particolare, con la L. 145/2002³, di iniziativa governativa, il Parlamento ha modificato, con lo scopo di introdurre elementi di maggiore flessibilità, la disciplina della dirigenza statale per quanto concerne il regime degli incarichi di funzioni dirigenziali e della responsabilità dirigenziale, e ha introdotto norme di carattere generale per favorire la mobilità tra settore pubblico e privato (v. scheda [Dirigenza – Il riordino della dirigenza statale](#)).

Con la riforma si è inteso raggiungere un punto di equilibrio tra la necessità di garantire un potere di scelta, nell'affidamento degli incarichi dirigenziali, all'organo di responsabilità politica e l'esigenza di assicurare l'autonomia dei dirigenti nell'esercizio delle attività gestionali.

Nel riordinare il procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali, la legge ha sancito la formale distinzione tra il provvedimento di conferimento dell'incarico e il contratto individuale tra dirigente ed amministrazione con il quale è definito il (solo) trattamento economico.

Nel provvedimento di **conferimento dell'incarico**, che assume un ruolo centrale, sono precisati l'oggetto dell'incarico stesso e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo, nonché la durata dell'incarico.

La legge ha **soppresso il sistema del ruolo unico** dei dirigenti e contestualmente ha previsto la costituzione di distinti ruoli dei dirigenti (articolati in prima e seconda fascia) presso ogni amministrazione.

Per dare maggiore rilievo al merito dei singoli dirigenti, la legge ha previsto più ampie possibilità di **accesso agli incarichi dirigenziali di vertice** sia per i dirigenti di seconda fascia (fino al nuovo e più elevato limite del 50% dei posti disponibili, successivamente ulteriormente innalzato al 70%⁴), sia per i dirigenti di altre amministrazioni pubbliche e degli organi costituzionali, sia per le persone estranee alla pubblica amministrazione dotate di particolare qualificazione professionale.

1[1] Il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, ha dettato le nuove regole sull'assetto delle fonti normative e sul quadro organizzativo del rapporto di lavoro pubblico.

2[2] D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, c.d. "Testo unico sul pubblico impiego". Costituisce attualmente il testo normativo fondamentale, nel quale sono state consolidate e coordinate le vigenti disposizioni in materia di lavoro pubblico.

3[3] Legge 15 luglio 2002 n. 145, *Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*.

4[4] Ad opera dell'art. 3, co. 147, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*.

Al fine di valorizzare anche le professionalità intermedie della pubblica amministrazione, è stata prevista la possibilità di istituire, in sede di contrattazione collettiva del comparto Ministeri, un'apposita area contrattuale riservata alla **vicedirigenza**.

Per quanto riguarda la disciplina della **revocabilità** degli incarichi di vertice da parte di ogni nuovo Governo (*spoils system*), è stata disposta l'automatica cessazione dei medesimi incarichi, decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Tale previsione è destinata a rendere, quindi, sempre necessario l'intervento di ogni nuovo Governo sull'assetto della dirigenza di vertice esistente all'atto del suo insediamento, poiché gli incarichi dovranno comunque essere oggetto di un nuovo conferimento.

La legge reca una nuova disciplina della **responsabilità** dirigenziale: il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive da parte del dirigente comportano l'impossibilità di rinnovo del medesimo incarico. Inoltre, in relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può disporre la revoca dell'incarico, collocando il dirigente a disposizione nei ruoli, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Anche le modalità di **accesso** alla qualifica di dirigente hanno subito variazioni, con la previsione di un meccanismo di "doppio accesso": tramite concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni, oppure attraverso la (ripristinata) procedura del corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Per assicurare la **mobilità** dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, la legge ha previsto la possibilità di transito dei dirigenti, su domanda degli interessati, ad amministrazioni diverse da quelle di appartenenza.

In modo non dissimile da quanto previsto per il rinnovo o la revoca delle nomine di vertice della dirigenza pubblica, è stato introdotto un meccanismo che consente al Governo, all'inizio di una nuova legislatura, di sottoporre a **revisione le nomine di competenza governativa – in strutture esterne ai Ministeri** – operate precedentemente^{5[5]}.

Sono state inoltre dettate norme dirette a favorire una maggiore **mobilità dei dirigenti tra il settore pubblico e quello privato**, con lo scopo di realizzare uno scambio di esperienze tra *management* pubblico e privato e di inserire nelle pubbliche amministrazioni una cultura della gestione delle risorse umane e finanziarie che contribuisca a migliorare la qualità dei servizi resi. A tale scopo la legge stabilisce che i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato possono, a domanda, essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale.

Successivamente, alcuni ulteriori provvedimenti sono intervenuti a modificare puntualmente la disciplina vigente sulla dirigenza statale (v. scheda [Dirigenza – Il riordino della dirigenza statale](#)). Tra di essi si menziona principalmente il D.L. 115/2005^{6[6]} che novella il Testo unico sul pubblico

^{5[5]} Tale disposizione è applicabile non da parte di ciascun nuovo Governo (come quella relativa agli incarichi dirigenziali di vertice), ma soltanto **all'inizio di ogni legislatura**, qualificandosi, in tal modo, come un meccanismo collegato al succedersi delle legislature e al possibile avvicinarsi delle maggioranze di Governo.

^{6[6]} D.L. 30 giugno 2005, n. 115, *Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*, conv. con mod. in L. 17 agosto 2005, n. 168, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative*.

impiego per prevedere, per tutti gli incarichi di funzione dirigenziale, gli **stessi limiti di durata** minimi (tre anni) e massimi (cinque anni), laddove la L. 145 aveva invece introdotto termini differenziati (tre anni, per gli incarichi di vertice e cinque per tutti gli altri incarichi dirigenziali, senza indicare un termine minimo).

Per effetto dell'intervento, inoltre, possono ora ricevere incarichi dirigenziali extra dotazione organica anche dipendenti della stessa amministrazione statale, e risulta modificato un requisito per il **passaggio dei dirigenti dalla seconda fascia alla prima**, con la riduzione da cinque a tre anni del periodo durante il quale essi devono aver ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti. Infine, si consente alla contrattazione collettiva la facoltà di istituire un' area contrattuale autonoma della vicedirigenza.

La riforma della Scuola superiore della P.A.

Il D.Lgs. 381/2003^[7] ha apportato alcune modifiche al modello organizzativo e funzionale della **Scuola Superiore della pubblica amministrazione (SSPA)** – organismo deputato in via primaria all'attività di formazione iniziale e permanente dei dirigenti e dei funzionari dello Stato (v. scheda Dirigenza – [Riforma della Scuola superiore della P.A.](#)) – il cui assetto era stato organicamente ridisegnato nel 1998^[8]. I principali profili di novità della riforma riguardano il transito della SSPA, sotto il profilo dell'afferenza organizzativa e della vigilanza, dal Dipartimento della Funzione pubblica alla Presidenza del Consiglio; il riassetto organizzativo dei suoi organi di vertice^[9]; il **ripristino tra i compiti della Scuola della funzione di reclutamento dei dirigenti dello Stato**, in coerenza con quanto disposto dalla L. 145/2002 che ha reintrodotto, per l'accesso alla dirigenza, anche la modalità del corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla SSPA.

La carriera dirigenziale penitenziaria

In considerazione della particolare natura delle funzioni esercitate dal personale appartenente alla **carriera dirigenziale penitenziaria**, collegate ai compiti di esecuzione penale, L. 154/2005^[10] ha operato una sostanziale riforma del rapporto di impiego del personale dirigente e direttivo penitenziario, prevedendo che esso sia inquadrato in una specifica carriera di livello dirigenziale, rientrante nella specialità dei rapporti di lavoro di diritto pubblico e, quindi, sottratta alla generale disciplina contrattuale del “comparto Ministeri” (v. scheda [Dirigenza – La carriera dirigenziale penitenziaria](#)).

A tale scopo, la L. 154/2005 ha introdotto una novella al D.Lgs. 165/2001 per effetto della quale il personale della carriera dirigenziale penitenziaria viene incluso tra le categorie **sottratte alla disciplina privatistica** che, come noto, il Testo unico sul pubblico impiego applica alla generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

⁷[7] D.Lgs. 29 Dicembre 2003, n. 381, *Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, concernenti il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137.*

⁸[8] Con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, *Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

⁹[9] Su questo specifico profilo sono successivamente intervenuti il D.L. 115/2005, che ha modificato i requisiti previsti per la nomina a direttore della SSPA, e il D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, *Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti*, che ha ampliato i requisiti per il conferimento dell'incarico di dirigente amministrativo della SSPA.

¹⁰[10] Legge 27 luglio 2005, n. 154, *Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria.*

La stessa legge ha poi conferito al Governo una **delega** per l'adozione di uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria e del relativo trattamento giuridico ed economico

In tale carriera è destinato a confluire il personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria appartenente ai seguenti profili professionali:

- direttore penitenziario;
- direttore di ospedale psichiatrico giudiziario;
- direttore di servizio sociale,

nonché il personale amministrativo del ruolo ad esaurimento della stessa Amministrazione penitenziaria.

In attuazione della norma di delega, il Governo ha adottato il **D.Lgs. 63/2006**¹¹[11] che nei tre capi in cui è suddiviso reca l'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria nei suoi aspetti generali, la disciplina del procedimento negoziale e alcune disposizioni transitorie e finali.

I principali contenuti del decreto legislativo, che fanno riscontro alle prescrizioni recate nei principi e criteri direttivi della delega, possono riassumersi come segue:

- la revisione delle **qualifiche** segue il criterio del massimo accorpamento possibile e della loro convergenza in un unico livello dirigenziale apicale;
- l'**accesso** alla carriera dirigenziale penitenziaria avviene esclusivamente dal grado iniziale e mediante concorso pubblico, escludendo ipotesi di immissione dall'esterno;
- gli aspetti giuridici ed economici del **rapporto di impiego** della carriera sono definiti attraverso un **procedimento negoziale** tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali degli appartenenti a tale carriera. I contenuti della negoziazione, che disciplina solo alcuni aspetti del rapporto di impiego, sono recepiti con decreto del Presidente della Repubblica;
- l'**avanzamento** in carriera avviene in base a criteri obiettivi basati sul principio dello **scrutinio per merito comparativo**;
- al personale della carriera dirigenziale penitenziaria sono applicate le disposizioni previste dalla vigente normativa per **favorire la mobilità**.

¹¹[11] D.Lgs. 15 febbraio 2006, n. 63, *Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria, a norma della legge 27 luglio 2005, n. 154*.