

Credo che ormai siano tutti convinti che nessuna iniziativa di riforma sia nel campo istituzionale, che in quello dell'azione amministrativa, fino a quello delle tecniche di organizzazione puo' avere successo se non e' preceduta da un nuovo assetto del personale, il quale, pertanto non e' solo un importante elemento delle riforme, bensì il presupposto essenziale di esse.

Per nuovo assetto del personale si intende la riorganizzazione del medesimo sotto il profilo della adeguatezza del numero (in assoluto e in relazione ai compiti) dell'accesso, della mobilita', della formazione, della utilizzazione, delle garanzie, etc.

Un buon inizio per la soluzione di alcuni di questi problemi e' stata la legge-quadro sul pubblico impiego, la quale pero' non tratta affatto dell'assetto della dirigenza.

L'art. 26, comma terzo, conferma, infatti, per il trattamento economico e normativo dei dirigenti dello Stato e assimilati -sino all'entrata in vigore della legge di riforma della dirigenza - le disposizioni gia' vigenti.

La figura ed il ruolo del dirigente dello Stato con le connesse responsabilità e con i conseguenti miglioramenti economici sono stati previsti nel nostro ordinamento con il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, emanato per la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato in forza della delega conferita al Governo con la legge 28 ottobre 1970, n. 775 che ha modificato la legge 28 marzo 1968, n. 249.

Il D.P.R. sopra citato ha certamente contribuito a fornire una più chiara definizione della categoria, delle sue responsabilità e del suo ruolo. I connotati peculiari della funzione dirigenziale nella P.A. così come individuati dal D.P.R. 748 possono essere indicati nei seguenti:

- 1) - Poteri decisionali non circoscritti ai soli provvedimenti vincolati, ma estesi a molti atti decisionali, anche a rilevanza esterna, sia pure entro certi ambiti di valore (approvazione di progetti e forniture, conclusione e approvazione di transazioni,

promozione di liti attive e resistenza a quelle passive ecc.);

- 2) - Responsabilita' per i risultati conseguiti;
- 3) - Rimuovibilita';
- 4) - Discrezionalita' nella nomina ai posti piu' elevati.

Oltre a queste caratteristiche, direttamente ricavabili dalla lettura del D.P.R. 748/72, e' innegabile che sia commaturata ad una effettiva funzione dirigenziale una larga autonomia nella gestione dell'Ufficio e nella gestione del personale.

Si puo' dire pertanto che il D.P.R. 748 ha tentato di collocare i dirigenti in una posizione diversa da quella tradizionale di dipendenza gerarchica dal Ministero ed ha cominciato a disegnare un modello secondo il quale viene riservato al Ministero il potere di indirizzo (attraverso le direttive generali, i programmi di massima e la scala delle prioritá) e si attribuiscono ai dirigenti le c.d. capacita' decisionali.

Purtroppo la legge in questa definizione di ruoli e di compiti non e' stata sempre chiara per cui si e' accesa, subito dopo, la guerra degli interpreti, per stabilire se il principio gerarchico fosse stato conservato o demolito, se il Ministro fosse rimasto ancora un organo amministrativo e se il dirigente fosse diventato organo politico. Ma cio'che piu' conta e' che le maggiori innovazioni della legge in tema di valorizzazione della figura del dirigente hanno avuta scarsissima attuazione e le cose sono rimaste quasi come prima.

Dopo il 1972, come ha rilevato anche il Rapporto Giannini, "i dirigenti sono stati ingiustamente mortificati con appiattimenti retributivi che hanno sortito il solo effetto di incentivare l'esodo di persone provvedute", e contemporaneamente e' continuata, anzi si e' aggravata, l'esclusione dei dirigenti dal processo di decisioni politica, esclusione che e' uno degli aspetti piu' gravi della scissione fra politica ed amministrazione.

E' per queste ragioni, che l'ultimo disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la funzione pubblica (atto n. 3464) nel prospettare un riordinamento della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali ed istituzionali, ha posto come aspetto qualificante della nuova disciplina la ridefinizione delle competenze che spettano alla dirigenza amministrativa e quelle proprie degli organi politici.

Il disegno di legge 3464 (X legislatura) e' stato presentato il 19 dicembre 1988; e' stato assegnato in sede referente alla I Commissione permanente della Camera dei Deputati "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni" (con parere della II, della III, della IV, della V, della VII e della XI Commissione) ed e' stato approvato dalla Commissione (in sede referente ) nella seduta del 10 maggio 1989 ed abbinato alla proposta di legge n. 3214 (di iniziativa dei deputati TORTORELLA ed altri: Nuova disciplina della dirigenza

pubblica).

Vari sono gli aspetti innovativi contenuti nel disegno di legge n. 3464.

Esso prevede una progressiva delegificazione che comporta l'affidamento all'organo esecutivo dei poteri di intervento piu' importanti sull'organizzazione della P.A., al fine di renderla flessibile e maggiormente aderente nelle sue articolazioni al rapido mutare della realta' sociale.

Tale nuova strategia trae fondamento logico-giuridico da una ormai consolidata rilettura dell'art. 97 della Costituzione non piu' in chiave autoritaria-garantista in materia organizzatoria, ma nel senso del riconoscimento di un potere della P.A. in campo organizzativo variamente inteso seppure sempre nei limiti dei principi fondamentali posti con legge.

In questa ottica si e' posta la recente legge 23 agosto 1988, n. 400, che in attuazione dell'art. 95, 3 comma, Cost., ha recato norme per "Disciplina dell'attivita' di Governo" e ordinamento della Presidenza del Consiglio" la quale infatti, all'art. 17, lett. d) ha disciplinato le forme di intervento

regolamentare dell'esecutivo anche nel settore dell'organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

A questo criterio si ispirano le disposizioni contenute negli articoli (del nuovo testo) 4, 11, comma 5, 16.

La prima di tali disposizioni prevede che mediante un provvedimento di natura regolamentare siano individuati nel rispetto di criteri predeterminati gli organi e gli uffici di ciascuna pubblica amministrazione, sia pure nell'ambito delle dotazioni organiche legislativamente prefissate.

Con procedura ulteriormente semplificata e nel rispetto dei medesimi criteri guida viene poi prevista la facoltà di procedere a variazioni sia nelle dotazioni organiche che delle ristrutturazioni organizzative già operate, non implicanti oneri di spesa.

Le disposizioni contenute nel comma 5, dell'art. 11 riguardano la riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione secondo criteri di autonomia gestionale, funzionale e finanziaria.

L'art. 16 contiene invece, i criteri di delegificazione in materia procedimentale concernente la organizzazione amministrativa dei vari settori nella P.A., la gestione finanziaria e l'amministrazione del personale e dei beni patrimoniali, in modo da assicurare maggiore rapidita' ed efficienza dell'azione amministrativa. Nell'ottica di una P.A. basata sui concetti di produttivita', di controllo di gestione e di responsabilita' di risultato viene delineata una nuova figura di dirigente, con poteri propri e in grado di assumere responsabilita' di gestione, e, quindi, di risultato.

In tale ottica diventa necessaria la distinzione tra funzione politica e funzione dirigenziale. La nuova disciplina prevede, infatti, una separazione tra le competenze che spettano alla dirigenza amministrativa e quelle proprie degli organi politici. A questi ultimi compete di definire gli obiettivi programmatici; di indicare le relative scale di prioritata', di impartire le conseguenti direttive generali e di verificare i risultati, mentre ai dirigenti e' riconosciuta piena autonomia decisionale, con le relative responsabilita', in ordine al



perseguimento degli obiettivi gestionali prefissati. Pur in presenza di questa distinzione i due ruoli devono tuttavia concorrere all'identificazione ed alla formazione degli obiettivi politici e programmatici e alla loro coerente attuazione.

Per quanto riguarda l'amministrazione centrale dello Stato tale funzione di raccordo e' svolta dall'istituendo "Comitato di indirizzo e coordinamento" presieduto dal Ministro.

Numerose ed importanti sono le nuove attribuzioni che, in aggiunta a quelle gia' stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, rendono piu' qualificata la classe dirigenziale.

In particolare e' prevista la possibilita':

- 1) - assumere rilevanti impegni di spesa con conseguente superamento dei limiti di valore in precedenza previsti;
- 2) - dare le piu' ampie disposizioni in materia di personale e di organizzazione degli uffici;

- 3) - chiedere direttamente parere al Consiglio di Stato o ad altri organi consultivi;
- 4) - promuovere, regolandone il funzionamento, l'istituzione di gruppi speciali o di intergruppi in posizione di staff, con poteri di intervento in materia di organizzazione della pubblica amministrazione, dovendo corrispondere in maniera piu' rapida ed adeguata alle necessita' emergenti da un crescente sviluppo della societa' contemporanea.

Interfaccia del potere decisionale e gestionale autonomamente riconosciuto al dirigente e' la responsabilita' legata al conseguimento del risultato di gestione e alla sua proficuita'.

Gia' l'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, le cui disposizioni restano peraltro ferme per le parti non modificate o comunque compatibili, configura una responsabilita' dirigenziale "amministrativa" e non disciplinare, legata all'esercizio delle funzioni, al buon andamento, all'imparzialita' e legittimita' dell'azione

amministrativa, nonché all'osservanza degli indirizzi generali fissati dal Ministro.

Il provvedimento proposto accentua sensibilmente il carattere di stretta inerenza della responsabilità al risultato o all'andamento della gestione del programma, introducendo, misure sanzionatorie ispirate a criteri di gradualità.

Circa il numero dei livelli dirigenziali, il disegno di legge in questione prevede una loro riduzione, in modo da realizzare due soli livelli: un primo livello, che assume la denominazione di "dirigente", ed un livello superiore, costituito dal dirigente generale.

Altra novità è rappresentata dalla unificazione dei ruoli amministrativi e tecnici esistenti nell'ambito di ogni singola amministrazione.

Va comunque rilevato che accanto al tradizionale criterio della funzione connessa alla responsabilità di servizi o strutture viene previsto anche il criterio della gestione di specifici programmi e progetti.

Altro ulteriore elemento della riforma e' la possibilita' di ricorrere al mercato del lavoro esterno come del resto gia' prevedeva l'art. 25 del d.P.R. n. 748/1972.

E' prevista infatti la possibilita' per i Ministri di conferire le funzioni di dirigente generale a soggetti estranei all'amministrazione aventi adeguati requisiti di professionalita'. Analoga possibilita' e' prevista per la progettazione, esecuzione e verifica di specifici programmi.

In tal caso il rapporto di lavoro e' strettamente legato alla durata del programma.

Relativamente al trattamento economico, esso risulta costituito da due voci: stipendio base legato allo status di dirigente, determinato con legge, ed indennita' di funzione, commisurata alla importanza delle attribuzioni conferite e alle connesse responsabilita', stabilita con provvedimento amministrativo. Tale indennita' e' strettamente connessa all'effettivo esercizio delle relative funzioni e conseguentemente non viene piu' corrisposta al dirigente che cessi di svolgerle.

Nel contesto delle disposizioni relative al trattamento economico e' previsto anche un meccanismo di adeguamento automatico dello stesso analogo a quello stabilito dall'articolo 6 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, per il personale di magistratura.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge costituiscono per le Regioni norme di indirizzo.

Va sicuramente ripensata la struttura organizzativa regionale.

Va rivista probabilmente l'organizzazione gerarchica. Bisogna esaminare cosa comporta la delegificazione e la liberta' di organizzazione, quali modifiche vanno apportate agli Statuti regionali.

Sara' necessario instaurare il controllo di gestione: non solo ai fini della efficienza e della efficacia, ma anche per il giudizio sulla dirigenza per la responsabilita' legata al conseguimento dei risultati.

Particolare rilievo dovra' assumere la formazione della

dirigenza stessa (anche specialistica ma con caratteristiche di managerialita') ed il procedimento amministrativo. Determinante ai fini della trasparenza e dei diritti dei cittadini sara' fissare le regole entro cui la dirigenza esercita il suo potere.

Tutti questi aspetti cambieranno sicuramente la struttura delle Regioni, cosi' come i <sup>aspetti</sup> ruoli della dirigenza politica e quelli della dirigenza amministrativa.

Per quanto riguarda la dirigenza regionale va probabilmente prevista una indennita' di funzione non fissa ma graduata (entro limiti prefissati) in relazione all'ampiezza ed alla rilevanza delle funzioni affidate e va contemporaneamente definita la questione dell'orario dei dirigenti in base alla peculiarita' delle prestazioni.

MARIA TRANI  
(G. R. Umbria)