

PRESIDENZA GIUNTA

REGIONE LAZIO

Ufficio Documentazione ed
Informazione giuridico-legislativa

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 25/26 novembre 1993

LA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO E I SUOI RIFLESSI
SULLA DIRIGENZA REGIONALE

Redatto a cura di:

Agostino Vitale

LA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO, E I SUOI RIFLESSI
SULLA DIRIGENZA REGIONALE

1. Premessa

La normativa che riforma il pubblico impiego (contenuta nella legge 23 ottobre 1993, n. 421, e nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) rappresenta una normativa di grande importanza anche se nata da fattori contingenti (in particolare: risanamento della spesa pubblica, snellezza e produttività dell'apparato burocratico).

Le novità contenute nelle leggi di riforma, per quanto riguarda la dirigenza pubblica, si possono così sintetizzare:

- a) introduzione della qualifica unica di dirigente, nella quale devono confluire le preesistenti posizioni di prima e di seconda qualifica, ferma restando quella di dirigente generale "ove prevista da specifiche disposizioni legislative" (articolo 2, lettere e) e f), della legge 421/1992 - articolo 15, comma 2, del decreto legislativo 29/1993); per le Regioni è esplicitamente prevista la figura di un dirigente coordinatore, sovraordinato e a tempo (articolo 27 del decreto legislativo 29/1993);
- b) attribuzione alla dirigenza di autonomi poteri di gestione, ben distinti da quelli di direzione politica (articolo 2, lettera g), punto 1), della legge 421/1992 - articolo 3 del decreto legislativo 29/1993);
- c) l'impegno, per tutta la Pubblica Amministrazione, di rielaborare un nuovo assetto organizzativo fondato su criteri di economicità e di efficienza (articolo 2, lettera c), della legge 421/1992 - articolo 4 del decreto legislativo 29/1993).

E' preliminarmente da rilevare che il nuovo ruolo del dirigente regionale, scaturente da tali norme statali, si inserisce in un contesto, altrettanto innovante, di riforma dell'istituzione regionale che si realizzerà, a tempi brevi, attraverso un deciso ampliamento delle materie di competenza regionale e un ridisegno dei poteri decisionali con una più marcata autonomia dai poteri centrali (c.d. neoregionalismo).

Tale ultima prospettiva riformatrice richiede, sia in fase di avvio che di ampliamento del nuovo assetto istituzionale, una dirigenza regionale fortemente motivata e qualificata sul piano professionale, tale da poter sostenere adeguatamente il maggior impegno che farà carico all'Ente Regione consentendone così il rafforzamento della presenza e del prestigio nei confronti delle realtà sociali amministrate.

E' questa pertanto una ghiotta occasione da afferrare al volo se i dirigenti regionali vogliono assumere per il futuro una loro precisa identificazione ed una incidenza sostanziale nel governo dell'ente che sono chiamati a gestire insieme con gli amministratori politici. E ciò naturalmente non potrà che risolversi in un vantaggio dell'intera collettività che beneficerà di un risvolto positivo in termini di efficienza e qualità dei servizi regionali.

2. La dirigenza pubblica nella normativa statale

Da sempre si discute del ruolo e della funzione dei dirigenti nell'ambito degli apparati organizzatori sia pubblici che privati così come da sempre si fanno comparazioni o distinguo tra le connotazioni giuridiche, sociali e politiche riferite alla categoria dirigenziale a seconda che sia inserita nel settore pubblico o in quello privato.

Dal punto di vista legislativo, la prima declaratoria organica di funzioni, ruolo e responsabilità per i dirigenti pubblici risale al DPR 30 giugno 1972, n. 740 (normativa sulla dirigenza statale).

La legge 743/1972 non aveva alcun intento particolare se non quello di delineare una disciplina organica delle funzioni dirigenziali nell'Amministrazione dello Stato, dal momento che essa partoriva in un clima politico sostanzialmente tranquillo e in un contesto economico dell'epoca più che soddisfacente. E' per questi motivi che il rapporto tra dirigenti generali e i dirigenti delle qualifiche subordinate era impostato, nel DPR 748/1972, in termini di competenze e pertanto di attribuzioni non correlate ad obiettivi e conseguenti responsabilità, mentre invece (per quello che si è detto in premessa) nel decreto legislativo 29/1993 tale rapporto si incentra su rigidi criteri di efficienza e responsabilità nella gestione.

Ma proprio negli anni '70 comincia la crisi politico-istituzionale che presto si accompagnerà a quella economica del Paese, situazione di crisi che, aggravatasi col tempo anche a seguito della scoperta del sistema partitico tangentocratico, porterà ad un ripensamento generale dell'assetto organizzativo pubblico nel suo complesso, da cui scaturiranno le citate leggi di riforma del pubblico impiego ed una nuova sistemazione della dirigenza pubblica.

L'attuale situazione di crisi italiana della produttività pubblica che ha generato la riforma suddetta è caratterizzata dai seguenti connotati:

- 1) forte debito pubblico (il più alto dei Paesi CEE) dovuto soprattutto alle conseguenze di un comportamento della classe politica italiana di "allegria finanza" e di previsioni "troppo ottimistiche" sia nei confronti delle entrate che delle spese;
- 2) basso standard di rendimento delle istituzioni pubbliche, evidenziato sia da richiami e condanne in sede CEE che dalla insoddisfazione dei cittadini penalizzati dal disservizio e dalla lentezza burocratica;
- 3) largo ricorso alla "lottizzazione partitica" della sfera amministrativa con degrado di quest'ultima a fronte dell'invasione politica.

A voler ben riflettere su questi dati, la situazione italiana degli ultimi venti anni potrebbe definirsi un paradosso politico poichè l'inefficiacia della Pubblica Amministrazione e gli altri scompensi citati e del tutto noti non si sono risolti, per tutto questo lasso di tempo, in una perdita di legittimazione della classe di governo.

Ma, come si dice, "tutti i nodi vengono al pettine" e quindi alla fine la crisi si è conclamata in tutta la sua virulenza in questi ultimi mesi.

I rimedi che si stanno tentando (in modo tal volta farraginoso e nevrotico a causa dell'urgenza di intervenire) si possono così elencare:

- riforma dello Stato in senso regionalistico;
- riforma della Pubblica Amministrazione;
- riforme istituzionali;
- introduzione di nuovi modelli organizzativi;
- privatizzazione nel senso della contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego;
- ricorso a controlli di produttività o gestione;
- riforma della finanza locale;
- incentivazione della produttività;
- separazione della sfera amministrativa da quella politica;
- nuovi rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione (vedi legge 142/1990 e legge 241/1990 sul procedimento amministrativo);
- nuovo assetto della dirigenza.

Riferendoci a quest'ultimo punto, che qui particolarmente interessa, il problema che si poneva al legislatore riformatore era quello di far uscire la burocrazia pubblica dalla posizione in cui era stata rilegata sia dalla invadenza degli amministratori politici che dalla propria abulia (scarsa motivazione o accondiscenza interessata), posizione di tipo non interventista contrastante pertanto con la logica della produttività.

Per poter incidere su questa situazione, cristallizzata da anni di inefficienza, il decreto legislativo 29/1993 ha dovuto realizzare una sorta di rivoluzione copernicana, idonea a dar luogo ad un nuovo assetto della dirigenza e a nuovi rapporti con l'organo politico-amministrativo.

La riforma del pubblico impiego anche se, come già detto, nata da fattori contingenti e non originata da una volontà organica di ridisegnare il settore della Pubblica Amministrazione, ha la reale possibilità di instaurare una nuova "cultura professionale" nei comportamenti dirigenziali.

Per quanto riguarda le Regioni, non c'è dubbio che le norme del decreto di delega e di quello delegato trovino applicazione anche ad esse, in quanto tale estensione è esplicitamente prevista dal punto 2) della legge 421/1992 il quale afferma che le norme stesse costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e la sentenza della Corte Costituzionale 26 luglio 1993, n. 359, precisa che "le Regioni ordinarie devono attenersi alle disposizioni del decreto legislativo 29/1993, tenendo conto della peculiarità dei singoli ordinamenti".

Per quanto riguarda la dirigenza, la Corte, nella stessa sentenza 359/1993, rispondendo alle doglianze delle Regioni che ritenevano che le norme del decreto legislativo 29/1993, se applicabili

alla dirigenza regionale, dovevano considerarsi lesive delle competenze costituzionali proprie delle Regioni in tema di pubblico impiego in quanto dirette ad imporre l'unicità della qualifica dirigenziale (articolo 15, comma 2) e a regolare in dettaglio i poteri di coordinamento dei dirigenti regionali (articolo 27, comma 2), ha dato torto alle Regioni dichiarando che le disposizioni degli articoli 15 e 27 del decreto legislativo 29/1993 sono applicabili anche ad esse e riconoscendo allo Stato il potere di formulare principi suscettibili di vincolare la sfera regionale sia in ordine ai possibili livelli di tale funzione che al carattere temporalmente limitato dell'attività di coordinamento; tale potere sarebbe peraltro giustificato, secondo la Corte stessa, dall'esigenza di "armonizzazione" tra i diversi tipi di dirigenza statale e regionale.

In altri termini, la Corte consente alle Regioni una sola qualifica dirigenziale, in cui dovrebbero confluire le attuali due qualifiche e, nell'ambito di essa, una funzione dirigenziale di coordinamento a termine e revocabile.

La decisione della Corte appare alle Regioni criticabile per ^{di}ordini motivi:

- a) non si comprende come si possa realizzare una effettiva "armonizzazione" tra Stato e Regioni quando nel primo ordinamento si consentono due qualifiche dirigenziali (dirigente e dirigente generale) mentre nel secondo se ne ammette una sola;
- b) è difficile accettare il concetto della Corte secondo cui anche la norma sul coordinatore avrebbe valenza di norma di principio, quando è di tutta evidenza la specialità ed il dettaglio della disposizione, che incide fortemente sull'autonoma potestà organizzativa degli enti regionali.

Da quanto detto si rileva come, sia il decreto legislativo 29/1993 (articoli 25 e 27) che la sentenza 359/1993 della Corte Costituzionale, si allineano su posizioni concomitanti per quanto riguarda l'assetto della dirigenza pubblica ma discriminanti per le Regioni in quanto prevedono unicità del ruolo dirigenziale per Stato e Regioni ma duplice qualifica (dirigente e dirigente generale) per lo Stato e invece una sola qualifica (dirigente) per le Regioni, cui viene concessa (articolo 27, comma 2, del decreto legislativo 29/1993) la possibilità di nominare un dirigente con funzioni di coordinamento ma con incarico limitato nel tempo e revocabile e pertanto non assimilabile alla qualifica statale del dirigente generale ed escluso perciò dalla disciplina legislativa ma soggetto, come gli altri dirigenti, solo a quella contrattuale.

Tale soluzione è stata oggi ribadita e, a quanto pare, in via definitiva (manca solo la pubblicazione del testo approvato dal Consiglio dei Ministri) con ancora più fermezza e chiarezza di intenti nell'ultima versione del decreto correttivo del decreto legislativo 29/1993, in cui si dice: "Nelle amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, la dirigenza si articola nelle qualifiche di

dirigente e, ove prevista da specifiche disposizioni legislative statali, di dirigente generale, quest'ultima articolata nei livelli di funzione previsti dalle vigenti disposizioni" (articolo 3 che sostituisce l'articolo 15 del decreto legislativo 29/1993).

In altra parte del decreto correttivo si legge inoltre che: "Per le Regioni il dirigente cui sono conferite funzioni di coordinamento è sovraordinato limitatamente alla durata dell'incarico, al restante personale dirigenziale" (articolo 6 che sostituisce l'articolo 27 del decreto legislativo 29/1993).

3. L'attuazione del decreto legislativo 29/1993 nelle Regioni

Il decreto legislativo 29/1993 innova, come già detto, radicalmente i principi di organizzazione di tutte le Amministrazioni Pubbliche incidendo in modo determinante anche sullo stato giuridico del personale.

Le norme in esso contenute, se in molti casi si possono considerare immediatamente operanti (come ad esempio, l'articolo 42 che disciplina i modi di assunzione del personale appartenente alle c.d. categorie protette), in molti casi costituiscono per le Regioni principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e necessitano quindi di una legislazione regionale di attuazione.

Il decreto governativo, come è noto, con riguardo alle Regioni, si incentra principalmente su tre gruppi di problemi relativi, rispettivamente:

- A) all'articolazione interna a ciascuna Regione della dirigenza ed alla separazione dei compiti fra la direzione politica e la direzione amministrativa;
- B) alla riorganizzazione della struttura regionale;
- C) al rapporto di lavoro dei dipendenti regionali (contrattazione collettiva e mobilità del personale).

Considerata la suddetta triplicità della problematica posta dalla normativa statale, sembra preferibile che la Regione predisponga tre distinti atti normativi regionali di attuazione, volti a disciplinare i tre citati aspetti tra loro diversi anche se interdipendenti.

Di questi, uno dovrebbe essere rivolto ad individuare concretamente il nuovo assetto della dirigenza regionale cioè a stabilire se la nuova dirigenza, pur nell'unicità del ruolo, debba articolarsi in un solo livello funzionale o in più livelli funzionali.

Un secondo atto normativo dovrebbe essere rivolto a ridisegnare l'assetto delle strutture regionali (nella Regione Lazio enucleato attualmente in: Sezioni, Uffici e Settori), mentre il terzo atto legislativo dovrebbe rendere l'ordinamento del personale coerente con quanto disposto nel titolo IV del decreto governativo.

La trattazione della questione concernente l'assetto della dirigenza dovrebbe essere affrontata prioritariamente in quanto è da ritenersi propedeutica rispetto alla definizione delle altre due problematiche.

Il nodo fondamentale da sciogliere è, come si è sopra accennato, quello posto dall'applicazione degli articoli 15 e 27 del decreto legislativo 29/1993 così come modificati dagli articoli 3 e 6 del decreto correttivo governativo, ultima versione.

Fermo restando che non è possibile alle Regioni, per quanto detto in precedenza, articolare la dirigenza nelle due qualifiche di dirigente e di dirigente generale come nello Stato, esse possono:

- a) o stabilire che all'unica qualifica di dirigente debba corrispondere un unico livello funzionale, legato alla responsabilità di un'unica struttura base senza alcuna gerarchizzazione tra i vari dirigenti, tutti equiordinati;
- b) o articolare l'unica qualifica di dirigente in più livelli di funzioni e responsabilità con dirigenti sovraordinati gerarchicamente a seconda della diversa complessità delle strutture dagli stessi dirette (ad esempio responsabili di ufficio e coordinatori di Settori, di Aree, ecc., come ha già fatto la Regione Abruzzo nella p.d.l. 475/1993 che all'articolo 9 ha previsto le figure del dirigente di ufficio, del dirigente di servizio, sovraordinato ai dirigenti di ufficio e a tempo, e del coordinatore, sovraordinato agli altri dirigenti ed a tempo).