



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**



# LA DIRIGENZA PUBBLICA

# 1. Origine della dirigenza pubblica



- La **dirigenza pubblica** si trova al crocevia tra politica e amministrazione.
- In origine (modello cavouriano di organizzazione piramidale dei ministeri) tutti i poteri erano attribuiti al ministro in carica.
- Con l'estendersi e differenziarsi delle pubbliche amministrazioni e dei loro compiti, il modello gerarchico mostrò i suoi limiti e prese forma (anni '70) un modello diverso incentrato su una nuova categoria professionale: la dirigenza pubblica.

## 2. Evoluzione della dirigenza



- Nella riforma del d. lgs. 29/1993 l'obiettivo era duplice: accrescere l'efficienza e garantire l'imparzialità della p.a.
- Nella prima prospettiva (efficienza), l'alta burocrazia deve essere dotata di adeguati poteri e risorse gestiti in autonomia e senza vincoli e rigidità eccessive.
- Nella seconda (imparzialità) il nuovo modello introduce il principio di separazione tra politica e amministrazione.

# Verso la contrattualizzazione



- Il processo di “privatizzazione” subisce una forte accelerazione a partire dall'ultima decade del secolo scorso
- esigenze di modernizzazione della pubblica amministrazione unite a stringenti necessità di contenimento della spesa pubblica e di recupero di produttività e di efficienza
- spinta moralizzatrice al sistema all'indomani della manifestazione della c.d. Tangentopoli.
- ruolo assunto da un nuovo protagonista, il sindacalismo confederale, portatore di « una proposta radicale che salta a piè pari una mera rivisitazione della legge quadro »

# La modernizzazione dell'amministrazione



- Prende il via la “parabola della modernizzazione dello Stato” , in altri paesi OCSE avviata già il decennio precedente.
- sulla spinta del *new public management*, una dottrina che incoraggiava l'importazione del modello aziendalistico all'interno dell'organizzazione amministrativa (*government like business*), le amministrazioni iniziano ad ricalcare tecniche e metodi delle imprese private.

# La riforma Cassese



- D.lgs. 29/21993 attua i principi della legge n. 421/92
- la contrattualizzazione del rapporto di lavoro di tutti i dipendenti, ferme alcune esclusioni soggettive (tra cui, come visto, la dirigenza di vertice)
- affermazione del principio di portata generale di distinzione funzionale tra politica ed amministrazione

### 3. Dal modello burocratico a quello manageriale



- Superamento della configurazione tradizionale-burocratica delle strutture e dei meccanismi di funzionamento della P.A., con dirigenti custodi della legittima esecuzione degli atti amministrativi
- Si passa a un modello di dirigenza più manageriale, in cui i dirigenti sono considerati i gestori delle risorse dell'amministrazione e responsabili dei risultati.
- Autonomia della dirigenza nelle scelte e responsabilità
- Generale attribuzione, in capo ai dirigenti, della competenza diretta alla manifestazione all'esterno della volontà dell'ente di pertinenza

# Ambito di applicazione



- Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice NON siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica devono adeguare i propri ordinamenti al principio di distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro
- Generalizzazione del principio di distinzione

# Rapporti tra politica e dirigenza



- Il principio di distinzione (non separazione) impronta il rapporto tra questi due corpi a necessaria collaborazione, non a reciproca impermeabilità
- processo circolare di formazione delle decisioni. I dirigenti, infatti, sono espressamente chiamati a svolgere anche un'attività istruttoria e di collaborazione rispetto all'attuazione degli indirizzi ed degli obiettivi definiti dai politici (v. in particolare art. 16 TUIPI: poteri dei dirigenti generali)
- Alcune figure dirigenziali incarnano questa funzione di snodo o cerniera tra politica e amministrazione: la dirigenza apicale (fiduciaria). Collaborano alla definizione degli indirizzi da parte dell'autorità politica

# La fine del rapporto di gerarchia



- I politici non possono revocare, riformare, riservare o avocare a sé provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti
- permane il potere, in caso di inerzia o di ritardo, di fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Se l'inerzia permane, il Ministro può nominare un commissario ad acta.
- Rimane il potere governativo di annullamento straordinario per gravi motivi di legittimità.
- potere di decisione su ricorso gerarchico: considerati definitivi gli atti adottati dalle figure dirigenziali di vertice e quindi non più soggetti a questo potere.
- Rimane ricorso gerarchico tra fasce dirigenziali

# Figure apicali



- Si tratta di figure amministrative di vertice molto differenziate tra un'amministrazione e l'altra (es. Segretari generali e Direttori di dipartimento nei Ministeri, Direttori generali nelle Regioni e negli enti locali, Segretario comunale, City manager nei comuni con >100.000 abitanti).
- Sono nominati dagli organi di governo con incarichi di carattere fiduciario e per questo revocabili senza particolari motivazioni (nel caso del segretario comunale, solo le funzioni di direzione generale).
- Collaborano con i politici all'attività di *policy making*
- Solo per queste figure si giustifica lo *spoils system*

# Lo spoils system



- La cessazione degli incarichi apicali di segretario generale di ministeri, capo dipartimento e di direzione delle strutture articolate a loro volte in uffici dirigenziali generali opera in modo automatico al novantesimo giorno dalla fiducia al nuovo governo.
- Lo stesso meccanismo opera per gli incarichi dirigenziali esterni (o «a contratto»)
- Si tratta di un meccanismo di *spoils system* (sistema delle spoglie): esso tende ad accentuare il carattere fiduciario dell'alta dirigenza (e di quella a contratto)

# I limiti costituzionali allo spoils system



Nel nostro ordinamento il legislatore (specie quello regionale) è intervenuto più volte ad allargare l'ambito di applicazione dello *spoils system* (es.: direttore generale AUSL, fasce più ampie di dirigenti, anche di prima fascia).

Questi eccessi sono stati censurati sistematicamente dalla Corte Costituzionale, in quanto considerati in contrasto con il principio di imparzialità, con il principio di buon andamento e con quello di giusto procedimento (in particolare, Corte Cost. 233/2006, n.103 e n.104 del 2007 81/2010, 124 e 246/2011).

# I limiti costituzionali allo spoils system



- Per la Corte Costituzionale, tutti gli incarichi nei quali è prevalente l'elemento della professionalità e della competenza, rispetto alla fiduciarità, non possono essere soggetti allo spoils system, neppure se riferiti a soggetti esterni, non inseriti nei ruoli dell'amministrazione (Corte cost., 124/2011).
- Occorre quindi un apposito procedimento in cui l'amministrazione precisi le ragioni della mancata conferma dell'incarico e si consenta il contraddittorio

# La dirigenza professionale



- L'accesso alla seconda fascia, la più bassa, avviene per concorso o corso-concorso (salvo una quota cd. a contratto).
- L'accesso alla prima fascia avviene come progressione in carriera, per il fatto di aver svolto un incarico dirigenziale base per almeno 5 anni (salvo anche qui una quota «a contratto»)
- il d.lgs. 150/2009 ha però stabilito che almeno il 50% dei dirigenti di prima fascia debba essere reclutato mediante concorso accompagnato da un periodo di formazione all'estero.

# La riforma Bassanini



- Seconda stagione di privatizzazione con il d.lgs. 80/98
- Dal punto di vista « soggettivo » estensione della contrattualizzazione del rapporto di lavoro anche dei dirigenti generali
- introduzione della scissione tra contratto di assunzione a tempo indeterminato (qualifica) ed incarico a termine (incarico), forse per «compensare» il rafforzamento del principio di distinzione funzionale tra politica ed amministrazione

# Il trasloco nella casa comune



- Con il d.lgs. 80/1998 si completa l'opera di «trasloco nella casa comune del diritto civile» del pubblico impiego. (U. Romagnoli)
- dopo il 1998, l'ordinamento italiano rappresenta «una vera e propria anomalia nello scenario comparatistico» che si contraddistingue per la generale, marcata contrattualizzazione del rapporto di impiego
- Del resto, «in nessun paese europeo come in Italia lo statuto pubblicistico e le relative guarentigie dei funzionari pubblici avevano creato una bardatura altrettanto soffocante ed onerosa, nonché estesa ad un ambito altrettanto vasto di posizioni e di enti». (M. D'Antona)

# Gli effetti collaterali della privatizzazione



- In seguito alla contrattualizzazione, le retribuzioni dei dirigenti italiani divengono rapidamente tra le più alte dei paesi OCSE.
- Grazie alla pressione sindacale, le somme stanziare per la premialità divengono nel tempo componenti fisse della retribuzione. Le cifre crescono a tal punto che, in un clima di crescente sfiducia verso la politica e il pubblico in generale, il Governo è costretto ad intervenire per fissare un limite massimo retributivo (240.000 euro lordi)

# La distinzione tra qualifica e incarico



- Prima delle riforme del 1998 (cd. seconda privatizzazione), l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti non prevedeva alcun limite temporale.
- Il nuovo modello di rapporto tra politica e amministrazione prevede una durata *temporalmente limitata* degli incarichi
- Distinzione tra qualifica e incarico dirigenziale (essere e fare il dirigente)
- La durata oggi non può essere inferiore a tre anni e non può eccedere i cinque anni,
- gli incarichi sono rinnovabili, previa verifica positiva dei risultati ottenuti.

# Il conferimento dell'incarico



- L'atto di incarico individua l'oggetto del medesimo, gli obiettivi, la durata e ad esso è correlato il contratto individuale che definisce il trattamento economico.
- Gli incarichi di livello più elevato sono conferiti con: decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente.
- Gli incarichi di dirigente generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente.

# La responsabilità dirigenziale



I dirigenti pubblici sono soggetti a verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi dei vertici politici.

Essi incorrono nella responsabilità dirigenziale in tre ipotesi:

- a) mancato raggiungimento degli obiettivi;
- b) inosservanza delle direttive impartite dal vertice politico;
- c) violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale sottoposto degli standard di *performance*.

# Testo Unico sul pubblico impiego (TUPI)



- d.lgs. n. 165/2001 (« Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche »)
- nuovo Testo Unico del Pubblico impiego, finalizzato a razionalizzare la copiosa e corposa normativa stratificatasi nel corso degli anni
- si traduce in una mera riscrittura del d.lgs. n. 29/1993, è la legge generale sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

## 4. La dirigenza in cerca di identità



- Perenne riforma della dirigenza (riformismo compulsivo)
- Solamente nel decennio 1998-2009 si contano più di dieci interventi legislativi riguardanti lo *status* e l'organizzazione del pubblico impiego, ciascuno dei quali contiene diverse norme rivolte a definire meglio l'assetto e le regole d'ingaggio della dirigenza pubblica.
- Alle iniziative legislative va poi a sommarsi la cospicua giurisprudenza della Corte Costituzionale, che, nel corso degli ultimi due decenni, si è sforzata di innalzare una barriera interpretativa contro le ingerenze della politica sull'amministrazione

## 5. La dirigenza come motore dell'amministrazione



- Il motore del sistema amministrativo è rappresentato dalle persone che vi lavorano.
- Una disciplina coerente del lavoro pubblico è fondamentale per il buon funzionamento della macchina amministrativa e per l'attuazione delle politiche pubbliche.
- La qualità dei servizi, la spesa dei fondi europei, l'efficienza e gli sprechi dipendono prevalentemente dalle persone che operano all'interno delle amministrazioni e dalle regole che le guidano.
- Questo spiega l'accanimento del legislatore su questo corpo professionale

## 6. La dirigenza al centro delle riforme



- Come sottolinea Sabino Cassese, «*Ridisegnare la dirigenza è compito importante quanto modificare la Costituzione. Il dialogo con gli altri membri dell'Unione Europea è rimesso ai contatti quotidiani dell'alta burocrazia, più che agli incontri politici: per guadagnarci il rispetto dei nostri partner europei, dobbiamo mandare a Bruxelles funzionari capaci*»

## 7. Il problema della dirigenza



- Il problema del rapporto tra politica e dirigenza sottende un problema più ampio relativo al bilanciamento tra due principi contrapposti: Il principio di imparzialità e quello democratico.
- Le riforme sull'amministrazione pubblica, dalla metà dell'Ottocento ad oggi, sono segnate dal tentativo di individuare un bilanciamento equilibrato tra questi due valori.

## 8. Tecnica vs. politica



- Una quota minima di fiducia tra vertici politici e apparati burocratici è indispensabile ad ogni sistema che intenda mantenere al centro il principio di sovranità popolare: in caso contrario, le scelte gestionali più rilevanti verrebbero affidate a tecnici privi di qualsiasi legittimazione democratica.
- è vero che l'amministrazione deve agire secondo regole tecniche e oggettive, ma è altrettanto vero che i politici devono attuare il programma per cui sono stati eletti mediante l'amministrazione (buon andamento)

## 9. I due modelli costituzionali



- Apparente contraddizione tra tecnica e politica rispecchia i due opposti modelli di amministrazione tratteggiati dalla nostra Costituzione
- gli artt. 97 e 98 Cost. ipotizzano un'amministrazione totalmente separata dalla politica, imparziale e neutrale
- l'art. 95 Cost. descrive un'amministrazione integralmente sottoposta al controllo della politica, che la indirizza verso gli obiettivi individuati dalla volontà popolare attraverso il circuito della democrazia rappresentativa.

# La (tentata) riforma della l. 124/2015



- La Legge Madia intendeva superare questo sistema abolendo le due fasce e stabilendo la regola, che non avrebbe dovuto soffrire eccezioni, dell'accesso soltanto mediante concorso a tre distinti ruoli unici dirigenziali: statali, regionali e locali. I concorsi sarebbero stati unici su tutto il territorio nazionale (per ciascun ruolo) e non più svolti dalle singole amministrazioni.
- La riforma è rimasta inattuata

# La (tentata) riforma della l. 124/2015



1. Istituzione dei ruoli unici e piena mobilità dei dirigenti tra le diverse amministrazioni.
2. Rafforzamento dei meccanismi competitivi nell'assegnazione degli incarichi
3. Rafforzamento delle procedure selettive;
4. Istituzione delle commissioni per la dirigenza con funzioni di garanzia del criterio della selezione secondo il merito;
5. Disciplina sul conferimento dell'incarico dirigenziale, proroga e rinnovo.
6. Distinzione tra responsabilità dirigenziale e disciplinare

# La mancata intesa regionale



- Art. 11, lett. B) prevede l'istituzione, **previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano**, di un ruolo unico dei dirigenti regionali

# Corte costituzionale n. 251 del 2016



- l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali deve avvenire previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni. Il legislatore statale svela, in questo caso, l'esigenza di procedere al coinvolgimento delle Regioni, poiché è consapevole di incidere sulle sfere di competenze regionali.
- Appare dunque irragionevole non estendere il vincolo concertativo all'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale ([sentenza n. 149 del 2012](#))
- il semplice *parere* in Conferenza unificata è da ritenersi lesivo del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo *l'intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento.