

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 719

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **BOSO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 1994**

---

*Disposizioni sulla dirigenza della pubblica amministrazione  
e modifiche del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il rapporto di pubblico impiego è stato regolato fino al 1993 dal testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo).

In particolare questo decreto presidenziale conteneva una puntuale individuazione delle competenze del Ministro (articolo 3) e delle funzioni dei dirigenti generali (articoli 4, 7 e 10), dei dirigenti superiori (articoli 5 e 8), dei primi dirigenti (articoli 6, 9 e 10) e dei dirigenti addetti a funzioni di studio e ricerca o a funzioni ispettive, (articoli 11 e 12).

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ha mutato radicalmente l'organizzazione della pubblica amministrazione, privatizzando il rapporto d'impiego dei dipendenti (ad eccezione dei dirigenti generali) e definendo limiti e compiti degli organi di governo e degli organi di amministrazione (articolo 3). Il provvedimento, nel tentativo di applicare all'amministrazione pubblica criteri di natura privatistica, ipotizza la realizzazione degli obiettivi istituzionali attraverso la definizione da parte del Ministro di programmi la cui attuazione in concreto è demandata ai singoli dirigenti (articolo 14).

Nel nuovo assetto, che pur prevede la verifica dei risultati conseguiti a cura sia dello stesso ministro, sia di nuclei di valutazione, sia del direttore generale, non appaiono tuttavia delineate con chiarezza le responsabilità dei dirigenti generali, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti e lo stesso organo di Governo rischia di

rimanere del tutto estraneo e comunque distante dall'azione amministrativa (articoli 14, 16 e 17).

Particolare attenzione va posta sulla figura del dirigente generale, il quale non sembra avere né compiti diretti di gestione né attribuzione certa di poteri di spesa (articolo 16, lettere b) e c).

L'organizzazione della pubblica amministrazione in senso piramidale, mantenuta anche dal decreto legislativo n. 29 del 1993, mal si concilia con l'impostazione di tipo privatistico dell'attività amministrativa.

I disservizi da sempre riscontrati nel funzionamento della pubblica amministrazione non sono dipesi dalla normativa che fino al 1993 ha regolamentato il settore del pubblico impiego - normativa che almeno aveva il pregio della chiarezza e della certezza delle situazioni giuridiche contemplate - bensì dalla mancata o non corretta applicazione della legge sia da parte dell'organo di Governo sia da parte dei dirigenti responsabili.

A ciò si sono accompagnate:

una selezione del personale non improntata a criteri di professionalità;

progressioni di carriera per sola anzianità;

la ricorrente utilizzazione di personale in mansioni diverse dalla qualifica posseduta;

l'eccessiva incoerenza delle organizzazioni sindacali nella organizzazione del lavoro e dello svolgimento delle carriere;

l'incapacità (spesso imposta) dei dirigenti a gestire il personale subalterno.

Ne consegue che al decreto legislativo n. 29 del 1993 dovrebbero essere apportati alcuni correttivi, soprattutto in termini di disciplina delle funzioni dirigenziali, non trascurando di considerare la validità ed

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

idoneità di talune norme contenute nel precedente decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, peraltro non del tutto espressamente abrogato.

In tale contesto dovrebbe essere riconsiderato anche lo stato giuridico dei dirigenti, avuto riguardo al parere del Consiglio di Stato, espresso in adunanza generale del 31 agosto 1992, e all'orientamento di autorevole dottrina, secondo la quale tutte le fasce più alte dei lavoratori pubblici dovrebbero essere disciplinate da norme pubbliche e pertanto fin quando il rapporto di pubblico impiego è collegato ad una funzione, non può essere privatizzato.

Nella situazione attuale, fermo restando al Ministro il potere d'indirizzo e di coordinamento, l'effettiva gestione dell'attività del Ministero (utilizzo capitali di bilancio) è esercitata dal direttore generale, direttamente o tramite i primi dirigenti (anch'essi organi con rilevanza esterna) preposti alle varie divisioni.

Questa distinzione tra potere di indirizzo e gestione effettiva segna un momento importantissimo nella evoluzione verso un sistema più efficiente. Tuttavia questa netta separazione dei ruoli deve essere intesa non in senso di «contrapposizione» e di «resistenza» ma di contributo coordinato all'attuazione dell'interesse pubblico.

E questo non potrà essere realizzato, come i fatti sino ad oggi dimostrano, fino a quando tra classe «politica» ed alta burocrazia vi saranno sfasamenti nei rispettivi processi evolutivi, e tali sfasamenti anziché combattuti vengano consentiti e giustificati.

Purtroppo attualmente ci si muove proprio in questo senso, ove si consideri che i direttori generali sono nominati dal Consi-

glio dei ministri su proposta del ministro *pro tempore*, e che i ministri si trovano così a dover subire la gestione del Ministero affidata a direttori generali nominati dai ministri precedenti, con tutte le inevitabili disfunzioni, specie in assenza di rapporto di fiducia.

Il ministro, infatti, può rimuovere il direttore generale, con il consenso del Presidente del Consiglio, affidandogli un incarico equivalente. Il che raramente risolve il problema e comunque crea delle notevoli difficoltà ove si consideri, appunto, l'esigenza di trovare un incarico «equivalente».

È vero che è previsto un procedimento di rimozione per incapacità, ma non si hanno casi di applicazione perchè servirebbe solo ad aprire un lungo contenzioso amministrativo (TAR-sospensioni-Congresso di Stato).

Il disegno di legge, che si propone, unifica la qualifica di dirigente dello Stato, e considera l'incarico di direttore generale una funzione e non una qualifica (la qualifica resta quella di dirigente).

La funzione è conferita dal Ministro con parere favorevole del Presidente del Consiglio e una medesima funzione non può essere attribuita per periodi superiori a cinque anni in ossequio al principio, già riconosciuto dal decreto legislativo n. 29 del 1993, della rotazione negli incarichi.

Se il nuovo ministro non conferma la funzione di dirigente generale, il dirigente che ne era investito assume altro incarico di dirigente, di ispettore o di consigliere.

La funzione di dirigente generale è conferibile a dirigenti di altri Ministeri, previa delibera del Consiglio dei Ministri.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. All'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 2 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, le parole: «generali nominati con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e quelli agli stessi equiparati per effetto dell'articolo 2 della legge 8 marzo 1985, n. 72» sono soppresse.

2. All'articolo 15, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, le parole: «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,» sono sostituite dalle seguenti: «la dirigenza consiste in un'unica qualifica dirigenziale che si articola nei livelli di funzione di dirigente generale, dirigente, ispettore ministeriale, consigliere ministeriale».

3. All'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 11 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, dopo le parole: «della rotazione degli incarichi» inserire le parole: «, con una permanenza nel medesimo incarico che non può comunque superare i cinque anni,».

4. All'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 11 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, dopo le parole: «di livello dirigenziale generale sono conferiti» sono inserite le parole: «o revocati».

5. All'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sostituito dall'articolo 11 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, sono sopresse le parole: «generali in servizio presso l'amministrazione interessata. Con la medesima procedura sono conferiti gli incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio ricerca di livello dirigenziale generale».

## Art. 2.

L'articolo 21 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 12 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, è sostituito dal seguente:

«Art. 21. - *(Conferimento di incarichi di dirigente generale)*. - 1. Nei limiti delle disponibilità di organico, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, possono essere conferiti incarichi di dirigente generale a favore di soggetti dotati di professionalità adeguata alle funzioni da svolgere, con qualifica di dirigente dei ruoli delle amministrazioni ed enti di cui all'articolo 15, comma 1, nonché in favore di esperti di particolare qualificazione ovvero di persone che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ed aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o nei settori della ricerca e della docenza universitaria, delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato.

2. Nei limiti delle disponibilità di organico, possono essere, altresì, conferiti a persone estranee, in possesso dei requisiti di cui al comma 1, incarichi di dirigente generale con contratti di diritto privato di durata non superiore a cinque anni, rinnovabili una sola volta. A tale personale si applicano per tutta la durata dell'incarico, le disposizioni in materia di responsabilità ed incompatibilità, nonché il trattamento economico iniziale spettante al dirigente di ruolo e una indennità determinata dal Consiglio dei ministri.

3. Delle nomine e degli incarichi di cui rispettivamente ai commi 1 e 2 è data

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comunicazione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati, allegando una scheda relativa ai titoli ed alle esperienze professionali».

## Art. 3.

1. Dopo l'articolo 25 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, è inserito il seguente:

«Art. 25-bis. - (Norma transitoria per i dirigenti generali). - 1. La qualifica di dirigente generale è conservata *ad personam* fino all'adozione dei provvedimenti di primo conferimento della funzione di dirigente generale ai sensi dell'articolo 19. Nel nuovo ruolo unico della dirigenza il personale dell'*ex* qualifica di dirigente generale precede quello dell'*ex* qualifica di dirigente superiore e di primo dirigente secondo l'ordine di iscrizione nei ruoli di provenienza.

2. I dirigenti attualmente in possesso della qualifica di dirigente generale conservano *ad personam* il trattamento economico in godimento».