

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 640-A)

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE MURMURA)

Comunicata alla Presidenza il 24 maggio 1984

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme di accesso alla dirigenza statale

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro per la Funzione Pubblica

di concerto col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MARZO 1984

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 640, che la 1^a Commissione permanente ha licenziato dopo un qualificato ed intenso dibattito non deviato da preconstituite posizioni contrapposte, ha inteso avviare a soluzione il problema dell'accesso alla dirigenza statale, reso più acuto dal decennale oblio nell'attuazione di quanto dispone il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, la cui normativa è stata, a distanza di oltre un decennio, ritenuta meritevole di consenso anche dalle forze politiche le quali tenacemente la ostacolarono proprio in questo ramo del Parlamento, chiamato a discutere il provvedimento in conseguenza della registrazione con riserva ad opera della Corte dei conti.

Questo disegno di legge, inoltre, richiama all'attenzione di un legislatore, non distratto, nè settoriale, sia l'esigenza della disciplina della dirigenza — cui non può non affidarsi un ruolo primario ed essenziale nel nuovo disegno della Pubblica amministrazione —, sia il connesso problema del parastato, perchè venga altresì tenuta presente la varietà di questi ultimi Enti nel rispetto della loro specificità e della loro autonomia organizzativa.

Vi sono, di certo, in tutta questa materia, anche ritardi dovuti al Parlamento che, nelle precedenti legislature, non solo non sancì una diversa disciplina rispetto a quella, ritenuta impraticabile, contenuta nel già menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 748, ma consentì (legge 23 dicembre 1978, n. 833, per il Ministero della sanità; legge 12 febbraio 1981, n. 17, per le Ferrovie dello Stato; legge 5 agosto 1981, n. 416, per il potenziamento dei servizi d'informazione e della proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio; il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834, per la Corte dei conti; legge 10 febbraio 1982, n. 39, per il Ministro delle poste; i decreti delegati emanati per la Polizia di Stato; legge 27 aprile 1982, n. 186, sulla riforma dei Tribu-

nali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato) l'approvazione di una serie di norme di settore che hanno creato — come per altre materie — una selva dispositiva dell'accentuato carattere corporativo e tale da determinare gelosie e rincorse che hanno provocato le giuste critiche degli esclusi, le cui analoghe funzioni dovevano imporre una comune disciplina delle carriere e del trattamento economico.

Con questo disegno di legge, opportunamente presentato dal Governo, si è inteso coprire le notevoli vacanze riscontrabili in moltissimi Ministeri — e ciò con una disciplina transitoria facilitante l'accesso alla dirigenza —, ma anche proporre una normativa di regime, in cui si è previsto anche l'accesso di esterni attraverso un concorso diretto, che, da tempo richiesto, non è per nulla punitivo o penalizzante per quanti — e sono quasi tutti — operano con cultura, con dignità, con preparazione nella Pubblica amministrazione. L'espansione delle competenze dell'amministrazione non è stata accompagnata da incremento di pari misura del numero degli impiegati direttivi, che sono percentualmente inferiori a quelli di quasi tutti i paesi dell'Europa comunitaria.

La mancata effettuazione dei corsi di quattordici mesi, previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, ha determinato una situazione di stallo dovuta ad inerzia, ma anche a difficoltà obiettive, fra cui l'assenza, da vari Ministeri, che i corsi avrebbero comportato per un periodo assai lungo di tanti e qualificati funzionari.

Questo insieme di riflessioni hanno informato le modifiche e le integrazioni apportate dalla Commissione al testo governativo, riconoscendo:

a) nella parte transitoria, una maggiore percentuale di promovibili tramite l'esame speciale, con una più puntuale definizione delle caratteristiche del corso-concorso;

b) nella parte a regime, i concorsi pubblici di accesso, cui possono prendere parte, oltre — ben s'intende — gli estranei, anche appartenenti alla Pubblica amministrazione privi dei requisiti e dei titoli per l'ammissione al concorso speciale per esami o per la partecipazione al corso-concorso di formazione dirigenziale.

Importante è inoltre l'abrogazione esplicita di tutte le norme in contrasto con la nuova disciplina che risponde alla necessità di chiarezza, indispensabile per evitare le attuali incerte, se non contraddittorie, normative, espressione quanto meno di babilonia concettuale o di illogicità normativa, talora nascenti anche da diverse interpretazioni giurisprudenziali in contrasto anche con il dato della copertura, escludendo la valutazione della compatibilità di queste con la previsione finanziaria, da con-

siderarsi componente essenziale del procedimento interpretativo.

Anche questa riforma, nel vasto pianeta della Pubblica amministrazione, deve ispirarsi al calcolo della produttività e dell'efficienza, in una visione di sfida che lo Stato lancia a se stesso nell'auspicio che questo non sia un tentativo isolato lungo la difficile strada per uno Stato non clientelare od assistenzialistico, ma moderno e serio anche nel misurare le caratteristiche del cosiddetto benessere attraverso una dirigenza quale linfa nuova e con effettiva mentalità manageriale, capace di razionalizzare, di rendere omogenee le competenze, di operare i presupposti anche per la modifica delle strutture: è l'Uomo, infatti, e non la macchina, il motore vero dello sviluppo.

MURMURA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

(Regime transitorio di accesso)

L'accesso ai posti di primo dirigente delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, comunque vacanti alla data del 31 dicembre 1984, avviene in via transitoria mediante i sistemi seguenti:

a) il 60 per cento dei posti disponibili in ciascun ruolo organico è conferito, mediante scrutinio per merito comparativo, al personale con qualifica di ispettore generale e di direttore di divisione dei ruoli ad esaurimento di cui all'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modificazioni ed integrazioni, salvo quanto previsto dall'articolo 22, ultimo comma, dello stesso decreto;

b) il 20 per cento dei posti è conferito al personale direttivo della stessa Amministrazione che abbia superato l'esame per concorso speciale di cui al successivo articolo 2;

c) il 20 per cento dei posti è destinato al corso-concorso di formazione dirigenziale di cui al seguente articolo 3.

Le nomine conferite secondo il sistema di cui alla lettera a) del precedente comma decorrono dal primo giorno del mese successivo a quello in cui sono state deliberate da parte dei consigli di amministrazione delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

I procedimenti per l'attribuzione dei posti di primo dirigente di cui alle lettere b) e c) del primo comma del presente articolo costituiscono un ciclo unico di accesso alla dirigenza.

I posti che non saranno assegnati o ricoperti, per qualsiasi causa, a conclusione di uno dei procedimenti di accesso alla di-

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

(Regime transitorio di accesso)

Identico:

a) *identica;*

b) il 30 per cento dei posti è conferito al personale direttivo della stessa Amministrazione che abbia superato l'esame per concorso speciale di cui al successivo articolo 2;

c) il 10 per cento dei posti è destinato al corso-concorso di formazione dirigenziale di cui al successivo articolo 3.

Identico.

Identico.

Soppresso.

(Segue: *Testo del Governo*)

rigenza indicati al precedente comma, saranno attribuiti, in base all'ordine della rispettiva graduatoria, agli idonei che abbiano partecipato all'altro procedimento di accesso.

I posti messi a concorso con i sistemi del concorso speciale e del corso-concorso di formazione dirigenziale costituiscono oggetto di un unico bando da emanarsi a cura delle singole Amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Le nomine conferite secondo il sistema di cui al precedente comma decorrono dal 1° gennaio 1985. I vincitori del concorso di formazione precedono in ruolo i vincitori del concorso speciale.

Art. 2.

(Esame per concorso speciale)

Al concorso per esame speciale sono ammessi, a domanda degli interessati, gli impiegati della carriera direttiva della stessa Amministrazione inquadrati nella qualifica settima e superiori che al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il concorso abbiano almeno nove anni di servizio effettivo nella carriera.

L'esame del concorso speciale è costituito da due prove scritte e da un colloquio al quale sono ammessi i candidati che abbiano riportato non meno di otto decimi in ciascuna delle due prove scritte. Una di queste, a contenuto teorico-pratico, sarà diretta ad accertare l'attitudine dei concorrenti alla soluzione corretta, sotto il profilo della legittimità, della convenienza e della efficienza ed economicità organizzativa, di questioni connesse con l'attività istituzionale dell'Amministrazione cui appartengono.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Identico.

Identico.

Allo scrutinio per merito comparativo di cui alla lettera a) del presente articolo partecipa altresì il personale del ruolo dei commissari della Polizia di Stato che abbia maturato nove anni e sei mesi di effettivo servizio nel ruolo.

Art. 2.

(Esame per concorso speciale)

All'esame per concorso speciale sono ammessi, a domanda, gli impiegati della carriera direttiva della stessa Amministrazione inquadrati nelle qualifiche settima e superiori che al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il concorso abbiano almeno nove anni di servizio effettivo nella carriera.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

Il colloquio deve concorrere, insieme con gli altri elementi di giudizio basati anche sull'esame dello stato matricolare e dei rapporti informativi degli ultimi cinque anni oltre che sul profitto tratto dai corsi di formazione e perfezionamento, ad una adeguata valutazione della personalità del candidato, della di lui preparazione e capacità professionale, della conoscenza delle problematiche della pubblica Amministrazione in genere e di quella di appartenenza in particolare, avuto riguardo sia alla qualità dei servizi prestati che all'attitudine a svolgere le funzioni superiori. Il colloquio non si intende superato se la valutazione complessiva è inferiore a otto decimi.

La commissione esaminatrice sarà nominata con decreto del Ministro competente e sarà costituita da un presidente di sezione del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, che la presiede, e da due dirigenti con qualifica non inferiore a dirigente superiore, scelti anche tra il personale in quiescenza. Le funzioni di segretario saranno svolte da un impiegato della carriera direttiva appartenente all'ottava qualifica funzionale. I lavori della commissione esaminatrice dovranno concludersi entro quattro mesi dalla data di scadenza del bando di concorso. Si applicano le norme di cui ai commi terzo e sesto dell'articolo 167 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Art. 3.

(*Corso-concorso*)

Sono ammessi al corso-concorso di formazione dirigenziale gli impiegati direttivi delle Amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, appartenenti a qualifica settima e superiori e con almeno nove anni di servizio effettivo nella carriera al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il concorso.

L'ammissione al corso di formazione avviene, per i posti disponibili in ciascuna Amministrazione, mediante scrutinio per meri-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Il colloquio deve concorrere, insieme con gli altri elementi di giudizio basati anche sull'esame dello stato matricolare e sul profitto tratto da corsi di formazione e perfezionamento, ad una adeguata valutazione della personalità del candidato, della di lui preparazione e capacità professionale, della conoscenza delle problematiche della pubblica Amministrazione in genere e di quella di appartenenza in particolare, avuto riguardo sia alla qualità dei servizi prestati che all'attitudine a svolgere le funzioni superiori. Il colloquio non si intende superato se la valutazione complessiva è inferiore a otto decimi.

Identico.

Art. 3.

(*Corso-concorso*)

Sono ammessi al corso-concorso di formazione dirigenziale a domanda gli impiegati direttivi delle Amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, appartenenti alle qualifiche settima e superiori e con almeno nove anni di servizio effettivo nella carriera al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il concorso.

L'ammissione al corso di formazione avviene, per i posti disponibili in ciascuna Am-

(Segue: *Testo del Governo*)

to comparativo secondo l'ordine di graduatoria.

Il corso di formazione, cui attende la Scuola superiore della pubblica Amministrazione, sarà ad indirizzo spiccatamente professionale e verterà essenzialmente sulle tecniche dirette ad assicurare la più razionale organizzazione dell'Amministrazione e l'economicità, oltre che l'efficienza e l'efficacia, della sua azione, in un quadro di approfondimento della cultura giuridico-amministrativa, socio-economica e tecnico-scientifica, indispensabile per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

Le discipline di insegnamento e i relativi programmi, comuni e di settore, sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il comitato didattico della Scuola superiore della pubblica Amministrazione ed il Consiglio superiore della pubblica Amministrazione.

Il corso si svolgerà a Roma e avrà durata di sei mesi.

Esso sarà completato da un periodo di applicazione di tre mesi presso grandi imprese pubbliche o private per compiere studi comparativi sull'organizzazione e gestione aziendale. Al termine del periodo di applicazione il candidato redigerà una relazione scritta illustrativa degli aspetti critico-analitici sul sistema organizzativo cui è stato applicato, ponendo in risalto l'esame com-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

ministrazione, mediante valutazione dei titoli anche di servizio secondo l'ordine di graduatoria.

La valutazione dei titoli di servizio, che avviene sulla base degli incarichi e dei servizi speciali, dei lavori originali prodotti nell'interesse del servizio, delle pubblicazioni scientifiche attinenti all'attività d'istituto, nonchè dei titoli rilasciati a seguito della frequenza di corsi di qualificazione professionale, di specializzazione post-laurea o culturali organizzati dalla pubblica Amministrazione o conclusivi di concorsi interni, è effettuata da una commissione nominata con decreto del Ministro competente e composta da un dirigente generale dello Stato appartenente all'Amministrazione interessata, che la presiede, e da due dirigenti superiori dello Stato.

Identico.

Identico.

Il corso avrà durata di sei mesi.

Identico.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo del Governo*)

parato tra sistema pubblico e sistema privato e rispettive conduzioni gestionali, e avanzando osservazioni e proposte in ordine alla migliore organizzazione dei servizi della pubblica Amministrazione ed al miglioramento dell'azione amministrativa al servizio dei cittadini.

Le relazioni formeranno oggetto di dibattito in appositi seminari distinti per gruppi di candidati secondo criteri di omogeneità o affinità, condotti da due docenti della Scuola superiore della pubblica Amministrazione e da un dirigente generale che presiede. A ciascuna relazione, a conclusione del seminario, sarà attribuito un punteggio, in trentesimi, espresso collegialmente dal presidente e dai due docenti.

Il candidato che avrà ottenuto sulla relazione un punteggio non inferiore a 24 trentesimi è ammesso a sostenere l'esame finale del corso di formazione.

Esso consisterà in due prove scritte e in un colloquio, vertenti sulle materie che hanno formato oggetto dell'insegnamento teorico-pratico.

La commissione giudicatrice sarà nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sarà composta da un presidente di sezione del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, che la presiede, dal direttore della Scuola superiore della pubblica Amministrazione, da un dirigente generale dello Stato, da un professore universitario ordinario di materia affine a quelle costituenti oggetto di insegnamento del corso e da un docente stabile della Scuola superiore della pubblica Amministrazione designato dal comitato didattico.

Il punteggio, sia per le prove scritte che per il colloquio, è espresso in trentesimi e l'esito delle singole prove è considerato favorevole quando la votazione non sia per ciascuna di esse inferiore a 24. La votazione complessiva è data dalla somma del voto conseguito nella relazione illustrativa e dalla media dei voti riportati nelle due prove scritte e nel colloquio.

Si applicano le norme di cui ai commi decimo e undicesimo dell'articolo 23 del de-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Identico.

Identico.

Identico.

La commissione giudicatrice è nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composta da un dirigente generale dello Stato, che la presiede, da due professori universitari di ruolo di materie affini a quelle costituenti oggetto di insegnamento del corso, da un docente stabile della Scuola superiore della pubblica Amministrazione designato dal comitato didattico e da un dirigente superiore dello Stato.

Identico.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

creto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972. n. 748.

Il corso di formazione dirigenziale costituisce sezione funzionale autonoma della Scuola superiore della pubblica Amministrazione ed è diretto da un responsabile nominato espressamente, per ciascun corso, dal Ministro per la funzione pubblica, su proposta del direttore della Scuola superiore della pubblica Amministrazione.

Art. 4.

(*Seminari di informazione*)

I primi dirigenti nominati con i sistemi di cui alle lettere *a*) e *b*) del precedente articolo 1, primo comma, sono tenuti a seguire un ciclo di seminari informativi organizzati, anche in forma decentrata, dalla Scuola superiore della pubblica Amministrazione in numero non inferiore a quattro nel corso di un anno, vertenti sulle tecniche dirette ad assicurare alla pubblica Amministrazione la più razionale organizzazione in termini di economicità, oltre che di efficienza ed efficacia, nel quadro di un approfondimento culturale giuridico-amministrativo, socio-economico e tecnico-scientifico, ritenuto indispensabile per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

Al termine del ciclo dei seminari programmati potrà essere organizzata una visita guidata, con dibattito finale, ad una grande impresa pubblica o privata al fine di avere informazioni sull'organizzazione e gestione aziendale, utili ad una comparazione col sistema di organizzazione della pubblica Amministrazione.

Art. 5.

(*Entrata a regime dell'accesso alla dirigenza*)

A partire dal 1° gennaio 1985 tutti i posti che si prevede si renderanno comunque

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

La commissione di cui al precedente undicesimo comma completerà i propri lavori entro due mesi dalla costituzione.

Identico.

Art. 4.

(*Seminari di informazione*)

Identico.

Soppresso.

Art. 5.

(*Entrata a regime dell'accesso alla dirigenza*)

A partire dal 1° gennaio 1985 e fino all'entrata in vigore della legge di riforma

(Segue: *Testo del Governo*)

liberi al 31 dicembre di ciascun anno saranno destinati per il 50 per cento di essi al concorso speciale per esami e il restante 50 per cento al corso-concorso di formazione dirigenziale.

I vincitori del concorso speciale per esami saranno tenuti a frequentare il periodo di applicazione presso grandi imprese pubbliche o private con le stesse modalità e la stessa valutazione conclusiva di cui all'articolo 3.

La nomina a dirigente decorre dal 1° gennaio dell'anno successivo. Si applicano le norme previste nei commi terzo e quarto del precedente articolo 1.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

organica della dirigenza, tutti i posti che si prevede si renderanno comunque liberi al 31 dicembre di ciascun anno saranno destinati per il 40 per cento al concorso speciale per esami e per il 40 per cento al corso-concorso di formazione dirigenziale.

Il restante 20 per cento dei posti disponibili verrà coperto mediante concorsi pubblici per titoli ed esami secondo le modalità di cui al successivo articolo 6.

Identico.

La nomina a dirigente decorre dal 1° gennaio dell'anno successivo. Si applicano le norme previste nel comma terzo del precedente articolo 1.

Per la copertura di tutti i posti che si renderanno annualmente disponibili nei ruoli del personale indicato nella legge 1° aprile 1981, n. 121, e relativi decreti delegati, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui al precedente articolo 3.

Art. 6.

(Concorso pubblico)

Al concorso pubblico per titoli ed esami di cui al precedente articolo 5 è ammesso il personale dipendente da pubbliche amministrazioni e da enti pubblici, in possesso di laurea, appartenente a qualifiche dell'area direttiva e professionale, con almeno cinque anni di servizio nella qualifica stessa.

Al concorso sono altresì ammessi i professori universitari di ruolo, i ricercatori universitari con almeno due anni di servizio, gli assistenti universitari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, i liberi professionisti in possesso di laurea iscritti all'albo professionale da almeno cinque anni, nonchè i diri-

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 6.

(*Abrogazione di norme in contrasto*)

A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate, tranne quelle espressamente richiamate, le disposizioni degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modificazioni, e tutte le norme di carattere particolare che disciplinano in modo difforme dalla presente legge l'accesso alla qualifica di primo dirigente per talune Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

Dalla stessa data il trattamento economico delle qualifiche dirigenziali è strettamente connesso con il possesso delle relative qualifiche. È soppressa ogni disposizione contraria.

Sono fatte salve le modalità previste espressamente dagli articoli 28 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Art. 7.

(*Entrata in vigore*)

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

genti delle imprese pubbliche e private in possesso di laurea e con almeno cinque anni di servizio nelle funzioni.

I titoli di studio ed i requisiti professionali richiesti per l'espletamento delle funzioni inerenti ai posti messi a concorso, sono indicati nel bando.

Art. 7.

(*Abrogazione di norme in contrasto*)

Identico.

Soppresso.

Identico.

Art. 8.

(*Entrata in vigore*)

Identico.