

**LA DIRIGENZA IN ITALIA**

**REPORT ANNUALE - 2013 - ITALIA**

*(Maggio 2013)*

**Dott. Benedetto PONTI**

---

**INDICE**

- 1. PREMESSA**
- 2. LA RISERVA DI COMPITI IN CAPO ALLA DIRIGENZA:  
PRECISAZIONI SUL VINCOLO COSTITUZIONALE**
- 3. LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI: PASSI INDIETRO NELLA  
PRATICA DELLA DISTINZIONE**
- 4. ACCESSO AGLI INCARICHI DIRIGENZIALI E CONTRASTO ALLA  
CORRUZIONE AMMINISTRATIVA**
- 5. DIRIGENZA E DIRIGENZE PUBBLICHE**
- 6. LA CONDIZIONE SOGGETTIVA DEI DIRIGENTI: REQUISITO PER  
L'ATTIVAZIONE DEL MODELLO DELLA DISTINZIONE**

## **1. PREMESSA**

Questo report annuale è stato pensato ed articolato come aggiornamento del report 2011 (F. Merloni, *La dirigenza in Italia, in questa rivista*), che offre una panoramica ampia ed esaustiva delle linee fondamentali della disciplina della dirigenza, delle peculiarità del ruolo e dei compiti ad essa riconosciuti nell'economia del modello della distinzione tra politica e amministrazione, dei problemi tutt'ora aperti.

Coerentemente con questa impostazione, nel report 2012 vengono illustrate e discusse solo le evidenze che presentano dei tratti di novità o avanzamenti, in termini di assetti legislativi, di arresti giurisprudenziali e di dibattito dottrinale.

## **2. LA RISERVA DI COMPITI IN CAPO ALLA DIRIGENZA: PRECISAZIONI SUL VINCOLO COSTITUZIONALE**

Il principio di distinzione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo – che spettano agli organi “politici” dell'amministrazione – e compiti di amministrazione concreta – che sono riservati in via esclusiva agli organi amministrativi, o dirigenziali, dell'amministrazione – delinea quel (peculiare, nel panorama europeo<sup>1</sup>) modello di

---

<sup>1</sup> Sulla peculiarità del modello italiano, cfr. F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, Il Mulino, 2006

articolazione dell'esercizio della funzione amministrativa che mira a combinare le esigenze espresse dall'art. 95 Cost. - *amministrazione a guida democratica* – e quelle di cui all'art. 97 Cost. – *amministrazione imparziale, efficiente ed efficace*. Non ci sono dubbi che il legislatore abbia inteso più volte confermare e rafforzare nel corso del tempo tale articolazione dei compiti. In particolare, nel 1998 una clausola generale provvedeva a trasferire ai dirigenti i compiti (di amministrazione concreta e gestione) espressamente attribuiti ad organi (politici) di governo<sup>2</sup>; poi, nel 2001, si stabiliva che il criterio di distinzione potesse essere derogato solo in termini espressi, e mediante legge<sup>3</sup>. Restava da chiarire se quella del legislatore è effettivamente una *scelta* (tra più modelli, tutti compatibili con il quadro costituzionale di riferimento), ovvero se il modello della distinzione non sia da intendersi (ormai) come costituzionalmente *imposto* (e, quindi, non revocabile). Dubbio più che giustificato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha sempre ricollegato in modo più o meno diretto il principio di distinzione alle esigenze di imparzialità (in particolare) e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.<sup>4</sup>. Si tratta, in altre parole, di capire se ed in che termini il principio di distinzione costituisca un vincolo anche per il legislatore. Chiamata di recente a valutare la legittimità della disciplina della Regione Autonoma della Sardegna – che assegnava all'organo politico la competenza su una

---

<sup>2</sup> Cfr. art. 45, comma 1 del d.lgs. 80/1998, poi trasfuso nell'art. 70, comma 6 del d.lgs. 165/2001 “a decorrere dal 23 aprile 1998, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti”

<sup>3</sup> Cfr. l'art. 4, comma 3 del d.lgs. 165/2001: “le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative”

<sup>4</sup> Cfr. Corte Cost. n. 103/2007; 34/2010

decisione di amministrazione concreta in materia ambientale <sup>5</sup> – la Corte<sup>6</sup> ha ribadito in termini espliciti che “la separazione [*rectius*, distinzione, n.d.r.] tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa [...] costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell’art. 97 Cost.”<sup>7</sup>. Tuttavia, ha anche soggiunto che “l’individuazione dell’esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, *spetta al legislatore*”, che a sua volta “nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, [...] *non può compiere scelte che*, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l’imparzialità della pubblica amministrazione”. Dunque, il legislatore sembra disporre di un “margine di manovra”, sebbene limitato, che gli consente – in singolari, circostanziati e giustificati casi – di attrarre *ragionevolmente* una competenza di amministrazione concreta – se ed in quanto caratterizzata da un “particolare rilievo politico” – nell’orbita delle competenze degli organi (ordinariamente) di indirizzo<sup>8</sup>. Il

---

<sup>5</sup> L’art. 48, comma 3, della l. r. autonoma Sardegna n. 9 del 2006 – oggetto dell’ordinanza di remissione del Tar Cagliari – assegna infatti alla Giunta regionale (organo politico-collegiale posto al vertice dell’amministrazione regionale), su proposta dell’Assessore regionale della difesa dell’ambiente, la delibera di chiusura della procedura di valutazione di impatto ambientale.

<sup>6</sup> Cfr. Corte Cost. n. 81 del 2013.

<sup>7</sup> Analogamente, in un altro passaggio della sentenza, l’argomento per cui “il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa costituirebbe espressione dell’art. 97 Cost.” è giudicato “in linea con le giurisprudenza costituzionale”.

<sup>8</sup> Nel caso di specie, “la scelta realizzata dal legislatore regionale determina una divisione di competenze tra la Giunta e i dirigenti regionali che non appare irragionevole, anche in considerazione della particolare complessità della VIA. In quest’ultimo atto, infatti, a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell’attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell’ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell’ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in

principio di distinzione viene così precisandosi come principio di carattere generale, ma non anche *assoluto* nella sua valenza, e suscettibile di essere derogato (solo dal legislatore, solo in termini espliciti e circoscritti), entro i limiti della ragionevole salvaguardia delle esigenze dell'imparzialità amministrativa<sup>9</sup>.

### **3. LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI: PASSI INDIETRO NELLA PRATICA DELLA DISTINZIONE**

Come è già stato sottolineato nel report 2011, l'effettività del modello della distinzione dipende in modo particolare dalla concreta operatività dei meccanismi di rilevazione e valutazione dei risultati conseguiti dai dirigenti nell'esercizio delle funzioni ad essi riservate, presupposto indispensabile per l'attivazione della c.d. responsabilità dirigenziale. Gli interventi normativi immediatamente successivi al d.lgs. 150/2009 (che aveva fortemente investito sulla centralità della valutazione dei risultati, come presupposto per la gestione degli incarichi) hanno largamente disatteso questa impostazione, spesso invocando a giustificazione le esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa

---

un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l'art. 97 Cost.”.

<sup>9</sup> Secondo la Corte, la deroga al principio di distinzione, si giustifica solo se l'ambito di operatività della deroga risulta esplicitamente circoscritto, e se il contributo “tecnico” (fornito dalla componente dirigenziale) alla decisione mantiene un suo rilievo, in termini istruttori e procedurali.

pubblica, ma sollevando numerose, e circostanziate critiche in dottrina<sup>10</sup>. Così, in particolare, è venuto meno l'obbligo di motivare il mancato rinnovo dell'incarico in scadenza (ovvero, in pendenza di processi di riorganizzazione) in assenza di una valutazione negativa<sup>11</sup>. Di più, anche la revoca anticipata dell'incarico può risultare legittima a prescindere dalle risultanze dei processi di valutazione, se finalizzata ad assicurare la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative<sup>12</sup>. Così operando, il legislatore consente (di nuovo) di rendere sostanzialmente indifferente l'esito del processo di valutazione della *performance* del dirigente rispetto al destino dell'incarico di cui è titolare; e, per questa via, contribuisce a minare l'effettività della distinzione, dal momento che il dirigente si disinteresserà delle *performance* e dei risultati (da valutarsi nelle sedi deputate), e sarà portato a soddisfare le esigenze di chi può (così, più liberamente) disporre dell'incarico stesso (l'organo politico), con ciò compromettendo quella condizione di autonomia professionale (*rectius*, indipendenza soggettiva, v. *infra*), che è condizione indispensabile alla resa del modello della distinzione in termini di imparzialità delle scelte di amministrazione concreta. La distinzione dei compiti, formalmente realizzata, ne risulta così sostanzialmente contraddetta (e svuotata) sul piano dei requisiti organizzativi, nella relazione politica/amministrazione.

---

<sup>10</sup> Cfr., in particolare, S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2012, 39; G. GARDINI, *Sulla costituzionalità delle disposizioni in materia di dirigenza pubblica (spoils system) contenute nelle recenti manovre finanziarie*, in *Foro amm-TAR*, 2011, 09, 2968.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 9, c. 32 del d.l. n. 78/2010.

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 1, comma 18 del d.l. n. 138/2011.

#### **4. ACCESSO AGLI INCARICHI DIRIGENZIALI E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE AMMINISTRATIVA**

Di segno opposto gli interventi che, nell'economia complessiva delle politiche di contrasto alla corruzione amministrativa e alla *maladministration*<sup>13</sup>, hanno introdotto una innovativa regolamentazione in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali (tutti, compresi gli incarichi amministrativi di vertice) e di incompatibilità con la titolarità di tali incarichi<sup>14</sup>. La *ratio* dell'intervento è quella di prevenire (mediante l'applicazione di questi istituti) che si verificino:

1) condizioni di conflitto di interesse che favoriscono oggettivamente lo sviamento dell'esercizio delle funzioni pubbliche, in danno dell'imparzialità, e la maturazione di comportamenti illegali, illeciti o addirittura penalmente rilevanti;

2) una compromissione della fiducia (da parte dei cittadini) nell'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche da parte di titolari di incarichi dirigenziali, manifestamente inseriti in una filiera o in una carriera politicamente caratterizzata;

A tali fini sono previste:

---

<sup>13</sup> Politiche inaugurate dall'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, c.d. legge "anticorruzione", che si può trovare commentata in B. G. MATTARELLA – M. PELISSERO, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Totino, Giappichelli, 2013.

<sup>14</sup> Si tratta del d.lgs. n. 39/2013, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico", emanato in base alla delega contenuta nell'art. 1, commi 49 e 50 della l. 190/2012. Più ampiamente, si veda F. MERLONI - G. SIRIANNI - B. PONTI, *La nuova disciplina degli incarichi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2013, 806 ss.

a) una serie di ipotesi che impediscono il conferimento (cd. *inconferibilità*) di incarichi dirigenziali; in particolare, a coloro che (alternativamente)

a.1) sono stati condannati, anche in via non definitiva, per un reato contro la p.a. (per i reati di minore gravità, limitatamente ai cinque anni precedenti)<sup>15</sup>;

a.2) nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali che siano sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione che conferisce l'incarico<sup>16</sup>;

a.3) nel periodo immediatamente precedente (uno o due anni), siano stati componenti di un organo di indirizzo politico: la previsione è poi declinata su ambiti di applicazione territorialmente congruenti, a seconda che l'incarico dirigenziale sia di livello locale, regionale o nazionale<sup>17</sup>;

b) una serie di situazioni che sono indicate come incompatibili con un incarico dirigenziale già in atto (a pena di decadenza di quest'ultimo). Tali ipotesi sono sostanzialmente coincidenti<sup>18</sup> con quelle di cui ai punti a.2 e a.3, con la sola differenza che, in quest'ultimo caso, mentre l'inconferibilità riguarda i soli incarichi a dirigenti esterni (cioè, non dipendenti dall'amministrazione che conferisce l'incarico), l'incompatibilità riguarda anche i dirigenti interni.

---

<sup>15</sup> Cfr. art. 3, d.lgs. 39/2013.

<sup>16</sup> Cfr. artt. 4 e 5, d.lgs. 39/2013.

<sup>17</sup> Cfr. artt. 6, 7 e 8, d.lgs. 39/2013.

<sup>18</sup> Cfr. artt. da 9 a 14 del d.lgs. 39/2013



Si tratta di un intervento certamente coerente con i presupposti e le esigenze del principio di distinzione (che ne risulta, dunque, rafforzato).

In particolare, per un verso si prende atto della necessità di predisporre istituti *specifici e differenziati* a protezione dell'esercizio imparziale della funzione amministrativa, modellati sui soggetti cui è riservato l'esercizio in concreto di tale funzione (si veda il report 2011). Una esigenza che trova riscontro anche in altri interventi contenuti nella legge anticorruzione, in particolare laddove è prevista la formulazione di *specifici* doveri di comportamento dei titolari di incarichi dirigenziali<sup>19</sup>; ovvero, dove è prevista l'individuazione – *differenziata per ruoli di appartenenza* – dei casi in cui è comunque vietato lo svolgimento di attività (retribuite) extrafunzionali<sup>20</sup>.

Dall'altro, si procede nella costruzione di uno *status* del dirigente pubblico più coerente con le esigenze imposte dal principio di distinzione, il quale comporta necessariamente la riduzione dei margini di discrezionalità di cui possono disporre gli organi politici nell'assegnazione degli incarichi dirigenziali (già evidenziate nel report 2011), con particolare riferimento (in questo caso) all'esigenza di evitare che il potere di nomina<sup>21</sup> sia utilizzato come modalità per “retribuire” la fedeltà politica (nell'esercizio delle funzioni pubbliche), ed assicurare la continuità *di carriera* del ceto politico.

In questo caso, dunque, il rafforzamento del modello della distinzione (lato imparzialità) ha potuto beneficiare degli effetti di politiche anticorruzione (promosse dal

---

<sup>19</sup> Cfr. il nuovo testo dell'art. 54 del d.lgs. 165/2011, come riformulato dall'art. 1, comma 44 della l. 190/2012. Il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – adottato con d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62 in applicazione di tale previsione – reca all'art. 13 la formulazione dei doveri specifici dei dirigenti pubblici.

<sup>20</sup> Cfr. il testo dell'art. 53, comma 3-bis del d.lgs. 165/2011, introdotto dall'art. 1, comma 42 della l. 190/2012.

<sup>21</sup> Sul punto, vedi la recente lettura del fenomeno ad opera di F. DI MASCIO, *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, Il Mulino, 2012.

governo Monti), fondamentalmente ispirate dall'obiettivo di recuperare efficienza e risorse distratte dai "bruciate" dalla corruzione<sup>22</sup>.

## **5. DIRIGENZA E DIRIGENZE PUBBLICHE**

Proprio gli interventi occasionati dalle recenti politiche di prevenzione/contrasto della corruzione ripropongono la dialettica (accentuata dall'articolazione autonomistica delle competenze normative in materia di organizzazione nel Titolo V, Parte II Cost.) tra uniformità e differenziazione relativamente a disciplina e *status* delle dirigenze pubbliche. Da una parte, infatti, la dottrina è sempre più consapevole della opportunità di declinare l'analisi muovendo dall'accentuata articolazione dell'oggetto di studio (ora, in termini pluralismo amministrativo<sup>23</sup>; ora, con riferimento alle differenti tipologie di responsabilità che variamente incombono sui dirigenti<sup>24</sup>), pur mantenendo l'aspirazione<sup>25</sup> (a volte

---

<sup>22</sup> Cfr. il *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione nella PA*, 7 novembre 2012, disponibile in <http://tinyurl.com/lbtwwbx>

<sup>23</sup> Cfr. G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2011.

<sup>24</sup> V. PAPA, *Dirigenze pubbliche e responsabilità "al plurale" tra oscillazioni normative e giurisprudenziale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 6, 2011.

<sup>25</sup> Fattore che G. NICOSIA (2011) individua nella titolarità del potere datoriale e di micro-organizzazione; mentre B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Maggioli, 2012, (v. *infra*) lo rinviene nella condizione di indipendenza soggettiva da assicurarsi ai dirigenti nei confronti degli organi politici.

frustrata<sup>26</sup>) di individuare una *ratio* unificante. Dall'altra, il legislatore nazionale opera (esplicitamente) nel senso di una ricostruzione *uniforme* dello *status* della dirigenza (soprattutto con riferimento agli istituti a tutela dell'imparzialità), (pro)ponendosi come interprete autentico (e preferenziale) di soluzioni costituzionalmente orientate<sup>27</sup>, ciò che non si è mancato di notare<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> E' il caso del tentativo di V. PAPA (2011), che opta per la lettura strutturalista in termini di *agency* del rapporto tra organo politico (*principal*) e dirigente (*agent*).

<sup>27</sup> Così, ai sensi dell'art. 22, comma 1 del d.lgs. 39/2013, le disposizioni in materia di inconfiribilità/incompatibilità degli incarichi "recano norme di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione e prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e presso gli enti privati in controllo pubblico".

<sup>28</sup> Parla esplicitamente di un "nuovo modello di uniformità" E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, vol II; ma v. anche, con toni critici, A. PIOGGIA, *Gli enti locali di fronte all'attuazione della riforma Brunetta. Chi crede nelle autonomie?*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, 2012; nonché (con specifico riferimento alla tolleranza della Corte Costituzionale rispetto all'invasività della disciplina statale) A. BOSCATI, *Ordinamento civile per incarichi dirigenziali ad esterni e per procedure di mobilità tra enti*, in *Riv. it. dir. del lavoro*, 2011, n. 4, II, 1197.

## **6. LA CONDIZIONE SOGGETTIVA DEI DIRIGENTI: REQUISITO PER L'ATTIVAZIONE DEL MODELLO DELLA DISTINZIONE**

Le dinamiche ordinamentali sopra richiamate indicano che l'effettività del principio di distinzione passa per il rafforzamento delle garanzie strutturali di imparzialità della dirigenza, nella relazione con gli organi politici.

In particolare, il “raffreddamento” dei legami rispetto a (immediatamente precedenti o contemporanei) mandati “politici”, sancito dalla disciplina delle inconferibilità/incompatibilità opera su due piani (par. 3). Come detto, mira a tutelare la fiducia dei cittadini nell'esercizio imparziale della funzione pubblica, dal momento che esclude l'accesso a tali cariche da parte del personale più palesemente sospettabile di un *bias* politico. Contemporaneamente, sottrae agli organi di indirizzo un meccanismo di *influenza* e *condizionamento* dei titolari di incarichi dirigenziali. D'altro canto, la “sterilizzazione” dei risultati dei processi di valutazione dei risultati conseguiti dai dirigenti (par. 4) opera in senso contrario: assegnazione, revoca, rinnovo degli incarichi tornano nella disponibilità (sostanzialmente piena) degli organi politici, e possono essere utilizzati come efficace strumento di condizionamento dei dirigenti.

A questo proposito, in letteratura si propone di qualificare (e modellare di conseguenza) la condizione da assicurare al dirigente nei confronti della controparte politica in termini di indipendenza soggettiva<sup>29</sup>. E si suggerisce che detta condizione (che si ritiene compatibile con la piena soggezione dell'attività amministrativa all'indirizzo politico) non costituisca solo il necessario presupposto per l'imparzialità nell'esercizio dei compiti riservati, ma rappresenti anche un pre-requisito indispensabile all'attivazione delle *dinamiche* della distinzione. Eliminati i canali di condizionamento diretto/personale, infatti,

---

<sup>29</sup> Cfr. B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Maggioli, 2012.

gli attori politici si troverebbero indotti a privilegiare (gioco forza) i meccanismi della valutazione delle *performance* e dei risultati, come effettivi strumento di governo e di guida dell'attività amministrativa.