

Oggetto: Indirizzi interpretativi ed applicativi in merito al principio di separazione tra la direzione politica e la direzione amministrativa: il nuovo punto di equilibrio tra governo politico e gestione burocratica alla luce della Legge regionale 13 novembre 1998, n. 31.

L'Assessore degli Affari Generali, Personale, in merito all'argomento in oggetto, riferisce quanto segue.

PREMESSA.

Come e' noto la Legge regionale 13 novembre 1998, n. 31, entrata in vigore gia' da oltre un anno, nel recepire i principi fondamentali posti dalla L. 421/92, ha introdotto anche nel nostro ordinamento il principio di separazione tra la direzione politica e la direzione amministrativa.

L'esperienza fino ad oggi maturata in relazione ai mutamenti normativi e comportamentali conseguenti all'applicazione del suddetto principio ha spesso evidenziato, nell'ambito di rami dell'Amministrazione diversi o anche all'interno della medesima realta' amministrativa, approcci ed interpretazioni differenti di fronte a problematiche attinenti ai rapporti tra organo di governo e organo amministrativo.

L'incertezza sui comportamenti da seguire e' determinata, da un lato, dalla circostanza che i principi di carattere generale come quello in questione sono destinati ad incidere su una serie innumerevole di situazioni che non possono essere tutte dettagliatamente disciplinate dalla norma, e, dall'altro, dalla conseguente valenza soggettiva dell'interpretazione e valutazione dei singoli in relazione ai casi concreti; interpretazione e valutazione che dovrebbero essere regolate secondo criteri di ragionevolezza, ma che, proprio per questo motivo, non sempre rispondono ad univocita'.

Cio' rende necessario ed opportuno un atto di indirizzo della Giunta che, senza pretendere di riportare ogni situazione a fattispecie tipica, definisca comunque le linee guida di carattere generale che consentano di dirimere l'incertezza.

LA FUNZIONE DI DIREZIONE POLITICA.

Il punto di riferimento e' dato dagli articoli 8 e 9 della L.R. 31/98.

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, agli organi di governo compete la funzione di indirizzo politico-amministrativo, la quale si esplica mediante la definizione degli "obiettivi da conseguire e i programmi da attuare da parte dell'Amministrazione", nonche' mediante l'adozione degli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni. Esiste poi un momento successivo che costituisce anch'esso esercizio della funzione politico-amministrativa e che



e' rappresentato dalla verifica della rispondenza dei risultati dell'attivita' amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti (a quest'ultimo proposito cfr. anche l'art. 9 comma 5).

A titolo esemplificativo l'articolo 8 elenca, quindi, una serie di competenze che costituiscono atti di carattere politico e che servono per delineare piu' compiutamente i contenuti della funzione. Vanno quindi esaminati nel dettaglio.

Possiamo distinguere:

A) gli atti generali di natura politica in senso stretto, e quindi normativi e di orientamento, tra cui rientrano

a) Le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo, che rappresentano l'esercizio del potere politico per eccellenza, il potere che detta le regole e ne rende univoca l'applicazione.

b) La definizione di obiettivi, prioritari, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione, rappresentano esplicitazione concreta del punto a), orientano l'attivita' amministrativa e la vincolano nello scopo, pur lasciandola libera nelle modalita' di attuazione (salvo poi la verifica e il controllo c.d. strategico della rispondenza dei risultati anche sotto il profilo dell'efficacia ed efficienza).

c) la definizione di criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi ecc.

d) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato

B) dagli atti, sempre di natura politica, ma che si concretizzano in atti amministrativi (alta amministrazione): sono quelli di individuazione dei mezzi strumentali, e cioè'

e) l'individuazione delle risorse umane, materiali, ed economico finanziarie da destinare alle diverse finalita' e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale (generale).

f) le nomine, designazioni e atti analoghi ad essi attribuite da specifiche disposizioni.

Mentre la prima categoria (A) non crea equivoci in quanto di chiara pertinenza dell'organo politico, le incertezze cui si accennato sopra riguardano la seconda categoria (B).

A quest'ultimo proposito, l'articolo 9 della legge 31 precisa, in materia di gestione delle risorse, che spetta all'organo politico periodicamente, e, comunque, entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio, anche sulla base delle proposte dei direttori generali:

- la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, con l'indicazione delle prioritari;
- la determinazione delle risorse finanziarie da destinare alle diverse finalita'.

La disposizione risulta, ai nostri fini, di particolare rilievo in quanto, nel riprodurre la correlazione gia' presente nel precedente art. 8 tra definizione degli obiettivi (atto politico in senso stretto), e individuazione delle risorse (atto politico di alta amministrazione), prevede, da un lato, che rientrano nella funzione di indirizzo politico anche le prime decisioni di carattere attuativo, e cioè' l'indicazione delle "priorita'", e, dall'altro, che l'esercizio di tale funzione possa esplicarsi anche (ma non solo) sulla base delle proposte dei direttori generali, con cio' individuando una sfera di competenze che, pur avendo valenza differente (l'una politica e l'altra amministrativa) si sovrappongono e coesistono in quanto



unificate dall'unico fine del "buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione" (art 97 Cost.).

Altrettanto dicasi per le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni. Anche qui' e' evidente che il potere politico si sovrappone alla competenza amministrativa tutte le volte in cui la nomina assume una valenza politica, e cioè' rappresenti esplicazione della funzione di indirizzo di cui all'art. 8 in quanto risulti maggiormente rilevante il rapporto fiduciario in relazione all'obiettivo da realizzare, piuttosto che la modalità di attuazione dell'obiettivo medesimo. La precisazione "ad essi attribuite da specifiche disposizioni" sta a significare che tale valenza non e' insita nell'atto di nomina, ma deve essere esplicitata in una precisa disposizione: di legge, regolamento o altro atto dello stesso organo politico (Giunta, Presidente o Assessore), che, di volta in volta o in linea generale, ne valuta la rilevanza sotto il profilo politico.

Rientra nell'ambito della funzione di direzione politica, ma con diversa connotazione, la verifica della rispondenza dei risultati dell'azione amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti (art. 8, comma 1). Si tratta di una forma di controllo di tipo politico che si svolge nei confronti dell'operato degli organi di vertice dell'apparato burocratico (direttori generali) allo scopo di valutare periodicamente il grado di realizzazione degli obiettivi e di adottare tutte le determinazioni di competenza dell'organo politico finalizzate a garantire la predetta corrispondenza, sia adeguando e ridefinendo, se del caso, gli obiettivi, programmi e priorità, ripartizione delle risorse (art 9, comma 5) sia attivando i procedimenti previsti nei confronti dei responsabili della gestione (responsabilità dirigenziale, art. 22).

Il D.lgs. N. 286/99, con riferimento all'Amministrazione statale, ha disciplinato puntualmente questa forma di controllo c.d. "strategico" distinguendolo, sia nei contenuti e nelle finalità che in relazione all'organo competente a svolgerlo, dal "controllo interno di gestione". La Legge regionale 31/98, invece, pur individuando questa particolare forma di controllo sul grado di realizzazione delle politiche (art. 10 lett. a), lo ascrive al controllo interno di gestione e attribuisce la relativa competenza ad un unico ufficio, centralizzato, che opera in posizione di autonomia presso l'Assessorato competente in materia di personale. A quest'ultimo proposito e' comunque da osservare che, a livello decentrato, un utile supporto nello svolgimento e nella valutazione dei risultati di tale controllo potrà essere fornito dai dirigenti in staff all'organo politico, che hanno appunto il compito di collaborare nella definizione degli obiettivi e strategie di intervento (art. 26, lett. d).

LA FUNZIONE DI DIREZIONE AMMINISTRATIVA.

La funzione di direzione amministrativa e' disciplinata, in linea generale, dal comma 3 dell'articolo 8, e si estrinseca mediante "l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano le amministrazioni verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa...con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi (i dirigenti) sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

La disposizione individua, quindi, una sfera di competenza amministrativa, in senso stretto, nella quale rientrano tutti gli atti e i provvedimenti amministrativi, vincolati o discrezionali nella scelta del procedimento più idoneo alla realizzazione degli obiettivi secondo i noti criteri di economicità, efficacia ed efficienza. La discrezionalità non



riguarda, quindi, i fini dell'atto, ma le modalità di realizzazione (a seconda del grado, essa può riguardare il quando, il contenuto, la forma e il procedimento) e la sua ampiezza è strettamente correlata al grado di intensità dell'esercizio del potere di indirizzo politico "interpretativo e applicativo" di cui all'art. 8, lett. a): maggiore sarà la discrezionalità amministrativa nella scelta delle modalità di realizzazione degli obiettivi (sempre nel rispetto dei canoni codificati di efficacia, efficienza, economicità, buon andamento ecc) quando mancherà o sarà poco puntuale l'indirizzo politico che si esprime in atti di interpretazione e di definizione dei criteri generali di applicazione delle norme.

Ma anche laddove vi sia massima discrezionalità amministrativa, tuttavia, sussiste il potere di controllo e verifica politica (di cui si è già detto) che si svolge a posteriori, e comunque "periodicamente"; l'avverbio dell'articolo 9, comma 5, ed il dovere che l'articolo 9, comma 4, pone in capo ai direttori generali di tenere "costantemente" informato l'organo politico sull'esito delle verifiche periodiche (di competenza dei predetti direttori) e sulle misure da questi adottate per conseguire gli obiettivi lascia, infatti, pensare che le valutazioni politiche attinenti al controllo strategico debbano essere effettuate anche nel corso del procedimento amministrativo, e quindi, ancor prima della realizzazione dei risultati.

L'articolo 9, al secondo comma, individua il compito primario della direzione amministrativa in capo all'organo di vertice dell'apparato burocratico: "I direttori generali, sulla base delle risorse messe a loro disposizione.....determinano i programmi operativi, affidandone la gestione ai direttori dei servizi". Essi (direttori generali) hanno, inoltre, il compito di verificare periodicamente, con i direttori dei servizi, lo stato di attuazione dei programmi e di adottare le misure occorrenti a garantire il conseguimento degli obiettivi prefissati, ivi compresi i provvedimenti di mobilità del personale all'interno della direzione generale (art. 9, comma 3).

I compiti di definizione dei programmi operativi (sulla base degli obiettivi, programmi e priorità prestabiliti) e di verifica periodica del loro stato di attuazione rispecchiano, a livello amministrativo, le funzioni di indirizzo e verifica svolte, a livello politico, dall'organo di governo. È in questa fase, quindi, anch'essa di alta amministrazione, che si realizza il contatto tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo, cioè il passaggio dal livello politico a quello amministrativo. Ed è sempre in questa fase che si deve ricercare il collante, la collaborazione, la coesistenza tra le due sfere, nel senso che il principio di separazione non può essere inteso come divisione di due ambiti di competenze nettamente separate che mai si incrociano, se non nel momento di passaggio "delle consegne" dall'organo politico a quello amministrativo, bensì come regola, posta a garanzia del buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, che è resa necessaria dal differente ruolo che le due "autorità" rivestono ma che, in ragione dell'unicità del fine (buon andamento e imparzialità), presuppone sempre, ciascuno per la sfera di competenza, una continua compenetrazione e riscontro.

LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE – IL CASO DELLA MOBILITÀ.

Se questo è lo spirito con cui va inteso il principio di separazione, da ciò discende la soluzione di tutti i casi concreti nei quali potrebbe sorgere il dubbio sulla competenza. Su ogni materia affidata alla competenza della Regione coesistono, quindi, la competenza del componente della Giunta e quella del dirigente, che operano, però, in parallelo, su linee differenti.



Il tema della gestione delle risorse umane, ad esempio, e' uno di quelli ove maggiormente si riscontra la coesistenza, ai diversi livelli, della competenza dell'organo politico e di quella della direzione amministrativa. Si parte dalla lettera c) dell'articolo 8 (modificato dall'articolo 1 della L.R. 6/2000) che qualifica atto di indirizzo politico-amministrativo la quantificazione delle risorse umane (oltreche' materiali e economico-finanziarie) da destinare alle diverse finalita' e la loro ripartizione nelle strutture di livello dirigenziale (generale). L'atto con il quale si provvede alla predetta quantificazione e' disciplinato dall'articolo 15 della legge, ed e' rappresentato dalla definizione periodica delle dotazioni organiche delle direzioni generali e di quella complessiva dell'Amministrazione, adottate con decreto del Presidente della Giunta, previa conforme deliberazione della Giunta medesima, su proposta dell'Assessore competente in materia di personale, avvalendosi della rilevazione dei carichi di lavoro. Sulla base di tale atto di direzione politica devono essere attivati primariamente i procedimenti di mobilita' del personale tra le direzioni generali e tra l'Amministrazione e gli Enti del comparto, nonche' con altre pubbliche amministrazioni con le quali siano stati stipulati appositi accordi (art. 38). Successivamente debbono essere espletate le procedure per la copertura dei posti ancora vacanti mediante le assunzioni (artt. 52 e segg.).

Per cio' che concerne, in particolare, la mobilita' del personale l'articolo 24 della legge 31 stabilisce che nell'ambito di ciascuna direzione generale la distribuzione del personale tra i servizi e tra questi e la direzione medesima e' definita dal direttore generale sulla base delle risultanze emergenti dalla periodica rilevazione dei carichi di lavoro, sentiti i direttori dei servizi. L'articolo 9, comma 3, precisa che tale distribuzione deve essere funzionale alla realizzazione dei programmi operativi definiti sulla base degli obiettivi e programmi affidati dall'organo politico. Pertanto, anche nella gestione delle risorse interna alle direzioni generali il direttore generale, cui compete tale funzione, non e' libero nei fini giacche' sussiste il vincolo della realizzazione degli obiettivi individuati con atti di indirizzo politico, dal quale derivano l'obbligo di tenere costantemente informato l'organo politico e la verifica periodica del grado di raggiungimento degli obiettivi con l'adozione di eventuali misure inerenti la responsabilita' dirigenziale.

In relazione alla mobilita' tra le direzioni generali e verso l'esterno (Enti del comparto o altre pubbliche amministrazioni), l'articolo 38 della legge dispone che la predisposizione dell'atto ricognitivo delle vacanze ed esuberi di organico spetti alla competenza della Direzione generale del personale - che la attua mediante il Servizio competente per materia - ma che la-stessa debba essere basata sull'atto di indirizzo politico rappresentato dalla definizione delle dotazioni organiche. Anche in questo caso si realizza pertanto il collegamento tra le due sfere di competenza politica e amministrativa. Quest'ultima risulta vincolata e si esprime in una mera comparazione matematica tra il personale in servizio e i dati di fabbisogno di organico desunti dalla dotazione organica. L'attuazione dei procedimenti di mobilita' spetta anch'essa al Direttore generale del Personale che ne affida la gestione al Servizio competente per materia sulla base dei criteri definiti dall'organo politico: l'ultimo comma della norma dispone infatti che " Con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima,...sono disciplinate le procedure per l'attuazione delle operazioni di trasferimento a domanda...". Anche se non previsto dalla norma, l'iniziativa deve ovviamente riferirsi all'Assessore competente in materia di personale a norma dei principi generali di cui alla legge regionale 1/77. Tale attuazione non puo' quindi trovare ambiti di discrezionalità, se non in termini molto ristretti, spettando all'organo politico la primaria competenza in ordine alla distribuzione delle risorse (art. 8 lett. c) nonche' la definizione



dei criteri da utilizzare nelle valutazioni relative ai trasferimenti che, pertanto, dovranno trovare riscontro nell'atto di indirizzo generale e, comunque, nei casi dubbi, eventuali scostamenti dovranno essere preventivamente avallati dalla volontà politica. Altrettanto dicasi in ordine ad eventuali iniziative per i processi di mobilità d'ufficio. Quest'ultima non è disciplinata specificamente dalla legge 31 - la quale rinvia in merito a quanto disposto dagli articoli 35 e 35 bis del D.lgs. 29/93 -, ma costituisce certamente una prerogativa dell'organo di governo dell'Amministrazione regionale definire i criteri e gli atti di indirizzo cui tali procedimenti devono rispondere, in ragione dell'interesse pubblico cui gli stessi sono preordinati.

NORME DI GARANZIA.

Se le considerazioni di cui sopra rappresentano utile indicazione per un corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, per altro verso, ad evitare, comunque, una possibile ingerenza dell'organo politico nella sfera riservata alla competenza della direzione amministrativa la legge regionale 31/98, in linea con le disposizioni della legge nazionale (cfr. L 421/92, L 59/97, e in particolare D. Lgs. 29/93, modificato dal D.Lgs. 80/98), contiene una serie di norme di garanzia. In particolare, stabilisce una riserva di legge per la deroga alle attribuzioni dei dirigenti (art. 8, comma 4), dispone che le determinazioni dei direttori generali e dei dirigenti ispettori sono definitive, mentre contro le determinazioni adottate dagli altri dirigenti è dato ricorso al competente direttore generale che decide in via definitiva (art. 21, comma 7), sancisce il divieto di avocazione, modifica, riforma o revoca degli atti di competenza dei dirigenti da parte dell'organo politico (art. 21, comma 6). Residuano, in capo a quest'ultimo, solo il potere di annullamento per motivi di legittimità, ove sussista l'interesse pubblico attuale all'annullamento e il potere di impulso in caso di inerzia o ritardo, mediante la nomina di un commissario "ad acta".

Di converso, l'articolo 8, comma 2, e l'articolo 22 stabiliscono che i dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività svolta in dipendenza delle funzioni loro conferite, della realizzazione dei programmi loro affidati e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, nonché dell'inosservanza delle direttive poste dall'organo politico o dal dirigente sovraordinato. In caso di accertata responsabilità la legge prevede sanzioni che vanno dalla revoca dall'incarico e destinazione ad altro incarico di pari livello, fino al recesso dal rapporto di lavoro.

Gli articoli 23, 24, 25 e 26 della legge disciplinano puntualmente le competenze della dirigenza amministrativa individuando compiti di carattere generale (art. 23) e compiti correlati alla specifica funzione legata ai diversi livelli dirigenziali (Direttori generali: art. 24; Direttori di Servizio: art. 25; Dirigenti di staff: art. 26). Le disposizioni sono in linea con le considerazioni sopra svolte e, pertanto, ai fini del presente atto di indirizzo, risulta superfluo l'esame dettagliato.



LA GIUNTA REGIONALE

Sentita relazione dell'Assessore degli Affari generali, Personale e Riforma della Regione e
condivise le valutazioni ivi contenute,

DELIBERA

.In conformita'

Il Direttore Generale

Pierluigi Leo

Il Presidente

Mario Floris