



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO
Curriculum Diritto Amministrativo

**LE DIVERSE DECLINAZIONI DEI RAPPORTI
TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Marco D'Alberti

CANDIDATA

Alice Villari

Matr. 1605041

Anno Accademico 2016/2017

*Lo Stato non sia solo un essere politico,
ma anche un buon amministratore,
secondo convenienza e secondo giustizia.
(M. Ruini)*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
CAP. I - I MODELLI TEORICI E I PRINCIPI COSTITUZIONALI.....	7
1. Premesse.....	7
2. I modelli teorici dei rapporti tra politica ed amministrazione e le applicazioni nel diritto comparato	8
3. Le diverse fasi storiche dei rapporti tra politica ed amministrazione in Italia..	11
3.1. <i>La fase pre-costituzionale: il modello cavouriano</i>	12
3.2 <i>La Costituzione del 1948</i>	14
3.3. <i>Le grandi fasi dei rapporti tra politica ed amministrazione nell'esperienza repubblicana</i>	15
4. I principi costituzionali di riferimento	17
4.1. <i>Il principio di legalità</i>	20
4.2. <i>Principi di imparzialità e buon andamento</i>	22
4.3. <i>Principi di trasparenza e pubblicità</i>	25
4.4. <i>Il principio di responsabilità</i>	27
4.5. <i>Il principio di giustiziabilità</i>	28
4.6. <i>Il principio di proporzionalità</i>	28
4.7. <i>Il principio dell'unitarietà politica</i>	29
4.8. <i>Il principio del decentramento politico e burocratico</i>	29
5. In particolare: il principio di distinzione tra politica ed amministrazione	30
CAP. II - GOVERNO, MINISTERI E STRUTTURE DI RACCORDO	43
1. Premesse.....	43
2. Il Governo e i modelli di organizzazione dei Ministeri.....	44
3. L'evoluzione della disciplina dei Ministeri in Italia.....	51
4. L'attuale struttura organizzativa dei Ministeri	65
5. La Presidenza del Consiglio dei Ministri.....	75
6. Le strutture di raccordo: gli uffici di <i>staff</i>	87
6.1 <i>Gli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri</i>	90
6.2 <i>Gli uffici di diretta collaborazione nella normativa regionale e locale</i>	101
CAP. III - LA DIRIGENZA PUBBLICA.....	107
1. Premesse.....	107
2. Breve <i>excursus</i> delle riforme in materia di dirigenza pubblica	109
3. Lo "statuto" della dirigenza pubblica.....	121
3.1. <i>L'accesso alla dirigenza</i>	125

3.2. <i>La formazione della dirigenza</i>	135
3.3. <i>Durata, revoca e rimozione dagli incarichi</i>	139
3.4 <i>Il regime della responsabilità dirigenziale e la valutazione delle performance</i>	146
4. Il conferimento degli incarichi dirigenziali a “soggetti esterni”	150
5. La dirigenza nel sistema delle autonomie locali	155
6. La dichiarazione di incostituzionalità della legge delega della riforma Madia	168
CAP. IV - I MECCANISMI DI SPOILS SYSTEM E LA FIDUCIARIETÀ	173
1. Premesse	173
2. Le origini dell’istituto dello <i>spoil system</i> e profili di diritto comparato	175
3. Il c.d. “<i>spoils system all’italiana</i>”	178
3.1. <i>Il quadro normativo italiano e la sua evoluzione</i>	179
3.2. <i>Lo spoils system “all’italiana” al vaglio della giurisprudenza</i>	184
3.3. <i>Le particolarità dello spoils system in ambito sanitario</i>	199
3.4. <i>Lo spoils system oneroso</i>	205
4. Quadro di sintesi delle condizioni di legittimità dello <i>spoils system</i> “all’italiana”	208
RILIEVI CONCLUSIVI	213
BIBLIOGRAFIA	i

INTRODUZIONE

Il tema dei rapporti e delle relazioni tra politica e amministrazione pubblica - *rectius*, tra direzione politica e gestione amministrativa - è tra i più noti e trattati dalla politologia e nel diritto. Si tratta di una *vexata quaestio*¹, che tuttavia costituisce un argomento sempre attuale, trattandosi di un elemento centrale di ogni sistema amministrativo contemporaneo, su cui si scaricano le tensioni e le contraddizioni tra il principio democratico della rappresentanza politica ed il principio di uguaglianza nella sua accezione “amministrativa” dell’imparzialità della pubblica amministrazione.

Il modo in cui si declinano i rapporti tra politica e amministrazione costituisce la “cartina al tornasole”² della forma dello stato e della forma di governo di un dato ordinamento giuridico: così, nelle forme di stato di tipo autoritario, amministrazione e potere esecutivo sono tendenzialmente coincidenti, mentre nelle forme di stato che si qualificano come democratiche – per quanto i rapporti tra politica ed amministrazione si declinino in svariati modi – esse sono sostanzialmente distinte, o quanto meno, due momenti distinti della medesima funzione esecutiva.

Si tenga presente che l’esame delle relazioni tra politica ed amministrazione è reso ancora più complicato dalla presenza di alcuni fattori esterni che nell’ultimo decennio hanno determinato l’esigenza di ripensare i rapporti tra politica e amministrazione.

Il primo di questi è il fenomeno della cosiddetta “riterritorializzazione della politica” che conduce ad una *multilevel governance*: lo Stato non è più il solo teatro di questo rapporto ma emergono nuovi livelli di governo, che devono trovare un loro coordinamento reciproco nel

¹ Cfr., *inter alia*, G.M. SALERNO, *I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010 – *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, pp. 135 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2009, pp. 273 ss.; P. GIANGASPERO, *Alcune riflessioni sull’evoluzione recente dell’organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 1/2009, pp. 6 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, 2007, Giappichelli, Torino; V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in *www.sintesidialettica.it*.

² Suggestiva espressione utilizzata in C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *www.federalimi.it*, p. 7. Dallo stesso autore si riprende anche la teorizzazione dei modelli dei rapporti tra politica ed amministrazione.

rispetto dei limiti di competenza³. Dalla consapevolezza che i vertici amministrativi sono andati moltiplicandosi discende la necessità che i rapporti tra politica e amministrazione non siano unidirezionali quanto piuttosto bidirezionali se non addirittura pluridirezionali.

Il secondo e non meno importante fattore di complicazione dei rapporti tra politica ed amministrazione si rinviene nel moltiplicarsi dei compiti affidati alla gestione amministrativa: maggiori sono le funzioni, maggiore deve essere il numero dei funzionari che compongono l'apparato, come maggiori devono essere le specializzazioni di ciascuno di essi. Di qui la conseguenza che molte delle scelte compiute dall'apparato amministrativo acquistino carattere tecnico e specialistico, la cui determinazione, ben lontano dalla libertà dei fini che contraddistingue la politica, è piuttosto il frutto di una decisione procedimentalizzata che non varia al variare del vertice politico e che anzi ne è del tutto neutrale ed indipendente.

A questi due fenomeni si devono aggiungere gli effetti legati alla liberalizzazione dei mercati e alla privatizzazione delle imprese pubbliche, che hanno mutato il ruolo degli stati da imprenditori a regolatori, e l'istituzione delle autorità amministrative indipendenti, che hanno comportato uno snellimento degli apparati ministeriali.

Lo scopo di questa indagine è quello di esaminare quale sia il punto di equilibrio nei rapporti tra politica ed amministrazione e come esso sia individuabile nelle norme e nello svolgersi dei rapporti tra i soggetti coinvolti. In Italia, come si vedrà, questo *benchmark* sarebbe stato trovato nel c.d. principio di distinzione. Una volta precisato in che cosa consiste tale principio, sarà condotta un'analisi al fine di verificare il suo stato di attuazione e valutare se esso regga solo formalmente o anche sostanzialmente detti rapporti.

Per esigenze dettate dall'opportunità di poter fornire una dissertazione compiuta e organica, si è deciso di limitare la trattazione solo ad alcuni dei modi in cui si declinano i rapporti tra politica ed amministrazione nell'ordinamento interno, con alcuni cenni agli ordinamenti

³ A tale riguardo si rinvia a A. DI CASOLA, *Le dirigenze pubbliche nei recenti interventi normativi: funzioni e rapporto con la politica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6/2009, pp. 1031 ss. che fornisce cenni e considerazioni in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa". In particolare, l'ordinamento statale si è trovato stretto fra due "morse": da un lato il regionalismo, che ha sottratto alla competenza legislativa statale una lunga serie di materie attribuendole a quella delle Regioni, in virtù dei principi di sussidiarietà e decentramento; dall'altro l'emergere di amministrazioni sovranazionali ed internazionali, che hanno inserito lo Stato in una rete di poteri globali, e in particolare la spinta europeistica che sottrae competenze allo Stato per definire interventi corali e condivisi tra tutti gli Stati membri.

stranieri laddove rilevante ai fini comparatistici. Infatti, il tema delle relazioni tra politica ed amministrazione consentirebbe di spaziare nell'analisi di moltissimi profili e argomenti di diritto costituzionale e amministrativo. Si ritiene pertanto indispensabile, già in questa introduzione, fornire una delimitazione del campo di indagine per chiarire quello che sarà l'oggetto della tesi.

In primo luogo, occorre precisare che i principi costituzionali sottesi all'argomento trattato, quali ad esempio i principi di imparzialità, trasparenza, responsabilità, ognuno dei quali sarebbe in potenza suscettibile di essere analizzato con una tesi a sé stante, sono stati esaminati in via di sintesi e limitatamente agli aspetti utili e funzionali ad argomentare in ordine alla definizione del punto di equilibrio tra politica ed amministrazione.

Inoltre, le forme organizzative dell'amministrazione che saranno esaminate sono quelle del Governo, delle sue strutture interne, degli uffici di diretta collaborazione e della dirigenza pubblica, nonché le modalità organizzative previste ed attuate a livello locale. Nello specifico, la dirigenza pubblica e, in particolare, i meccanismi di cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di vertice, hanno da sempre rappresentato, come da ultimo chiarito dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto legislativo recante "Disciplina della dirigenza della Repubblica" (parere n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016), lo strumento con cui il legislatore ha inteso incidere sui rapporti tra politica e amministrazione.

Gli argomenti sopra richiamati saranno analizzati sotto diversi profili, teorico, pratico, comparato, politico e storico determinato dal susseguirsi delle varie riforme che hanno interessato le relazioni tra politica ed amministrazione.

Saranno invece trattati solo per cenni alcuni temi che, pur rilevando sul piano delle relazioni tra politica ed amministrazione, si allontanano dal nucleo centrale della tesi, come le autorità amministrative indipendenti⁴. Allo stesso modo si è reso necessario operare una selezione

⁴ Le *authorities* non sono specifico oggetto di trattazione in quanto costituiscono un'eccezione rispetto alla fisionomia dei rapporti tra politica ed amministrazione così come rappresentata in Costituzione. Si tratta infatti di un modello organizzativo e di relazione tra politica ed amministrazione che, importato da altri paesi, non è riconducibile al modello "ordinario" della distinzione (su cui *infra* cap. I, par. 5) perché pur rispettando i canoni di cui all'art. 97 Cost., relativi all'indipendenza e all'autonomia organizzativa, non risponde ai requisiti definiti dall'art. 95 Cost., in quanto le autorità amministrative indipendenti sono carenti di un vertice che sia direttamente espressione di rappresentanza politica, proprio in virtù e in conseguenza del fatto che sono costituite per lo svolgimento di un'attività amministrativa di vigilanza e regolazione (per definizione neutrale e dunque sottratta al potere di indirizzo degli organi politici). A tale proposito si veda, F. LIGUORI, *Libertà economiche e poteri*

Introduzione

degli aspetti della dirigenza sottoposti ad indagine, privilegiando quegli elementi del c.d. “statuto della dirigenza” da cui sia possibile desumere il modo con cui essa subisce condizionamenti dalla politica e tralasciando, invece, quelli più “privatistici”, come la retribuzione e la contrattazione collettiva.

Ad esito della trattazione si valuterà l’effettivo grado di tenuta del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, delineando possibili ricostruzioni alternative dei rapporti tra le due sfere, interessate da dinamiche di continuo e reciproco condizionamento, poiché operano in vista di un obiettivo comune svolgendo le proprie funzioni su piani differenti e complementari, e proponendo eventuali soluzioni che nella pratica potrebbero essere in grado di imprimere maggiore effettività al principio di distinzione.

amministrativi: la regola del controllo successivo dalla legge alla Costituzione - Economic freedoms and executive powers: the rule of subsequent control from law to Constitution, in Diritti lavori mercati, 3/2011, pp. 445 ss..

CAP. I - I MODELLI TEORICI E I PRINCIPI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. I modelli teorici dei rapporti tra politica ed amministrazione e le applicazioni nel diritto comparato. – 3. Le diverse fasi dei rapporti fra politica ed amministrazione in Italia. – 3.1. La fase pre-costituzionale: il modello cavouriano. – 3.2. La Costituzione del 1948. – 3.3. Le grandi fasi dei rapporti tra politica ed amministrazione nell'esperienza repubblicana. – 4. I principi costituzionali di riferimento. – 4.1. Il principio di legalità. – 4.2. Il principio democratico. – 4.3. Principi di imparzialità e buon andamento. – 4.4. Principi di trasparenza e pubblicità. – 4.5. Il principio di responsabilità. – 4.6. Il principio di giustiziabilità. – 4.7. Il principio di proporzionalità. – 4.8. Il principio dell'unitarietà politica. – 4.9. Il principio del decentramento politico e burocratico. – 5. In particolare: il principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

1. Premesse

Questo primo capitolo riguarderà l'analisi dei rapporti tra politica ed amministrazione a livello teorico ed astratto e come essi risultano disciplinati nel quadro costituzionale italiano.

Come chiarito nell'Introduzione, il metodo d'indagine non può prescindere da una ricostruzione in chiave storico-giuridica dei modelli di amministrazione da cui si è attinto durante la fase antecedente all'entrata in vigore della Costituzione e degli eventi e delle riforme che hanno caratterizzato e modificato i rapporti tra politica ed amministrazione nell'esperienza repubblicana. Saranno poi esaminate nel dettaglio le singole norme costituzionali che tracciano “a maglie larghe”⁵ i principi su cui si reggono i rapporti tra politica ed amministrazione nel nostro ordinamento e, segnatamente, i principi di legalità, imparzialità, buon andamento, responsabilità, giustiziabilità, proporzionalità, trasparenza, pubblicità, unitarietà politica e decentramento.

⁵ Così R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta Online*.

Una volta analizzati i modelli e i principi costituzionali si definirà l'assetto attuale di tali rapporti, basati sul principio di distinzione e continuità tra politica ed amministrazione, in quanto si tratta di attività diverse ma in cui la seconda discende ed è guidata dalla prima, cosa che strutturalmente, dovrebbe comportare che delle due attività si occupino apparati diversi in modo che l'attività politica possa esercitare il suo ruolo di guida⁶.

2. I modelli teorici dei rapporti tra politica ed amministrazione e le applicazioni nel diritto comparato

In dottrina i rapporti tra politica ed amministrazione sono stati ricostruiti attraverso tre modelli teorici: separazione, osmosi ed interconnessione.

- a) *Il modello della separazione o della subordinazione*: è un modello di derivazione liberale che implica una scissione netta tra funzione di governo, affidata agli organi rappresentativi, e l'attuazione di detta funzione di governo, affidata alla burocrazia, tra loro subordinate. Nello specifico, l'attuazione della funzione di governo si manifesta quale funzione strettamente esecutiva e priva di discrezionalità, in una posizione subordinata rispetto alla politica. Sotto il profilo strutturale, il modello della separazione comporta un'alternatività secca tra le cariche politiche e le cariche amministrative, che sono tra loro nettamente distinte in carriere non comunicanti⁷. Ciò significa che l'apparato amministrativo deve restare fedele all'indirizzo fornitogli dal vertice politico pur conservando un'adeguata autonomia nelle concrete scelte gestionali che tuttavia necessitano di un'ineludibile opera di raccordo e coordinamento. Emblematica a tale riguardo è l'esperienza del Regno Unito, dove il sistema dei rapporti tra politica ed amministrazione si fonda sui principi della neutralità della politica al servizio del cittadino (c.d. *civil service*) e della responsabilità ministeriale.

⁶ Si veda, per una sintesi, cfr. M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009.

⁷ Cfr. C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in www.federalimi.it, e A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*. Napoli, Jovene, 2002, pp. 2 ss..

- b) *Il modello dell'osmosi*: si tratta del modello antitetico rispetto al precedente in cui i due campi di intervento della politica e della burocrazia non sono facilmente scindibili sotto i profili funzionale e strutturale, anzi si presentano in linea di assoluta continuità, in quanto l'amministrazione altro non è che un'emanazione ed una propaggine del Governo e risulta sostanzialmente coincidente con la politica⁸. Questo modello di impostazione dei rapporti tra politica ed amministrazione consente l'instaurarsi di un rapporto altamente fiduciario tra i vertici politici e l'alta burocrazia. L'esperienza che maggiormente si ispira a questo secondo modello è quella statunitense, tradizionalmente caratterizzata da un avvicendamento amministrativo all'esito di ogni elezione presidenziale⁹.
- c) *Il modello dell'interconnessione*: si tratta di un modello intermedio tra la separazione e l'osmosi e, proprio per questa ragione, è il modello ispirativo dei rapporti tra politica ed amministrazione nella maggior parte delle democrazie liberali. In esso, indirizzo politico e attività amministrativa sono tendenzialmente distinti ma non nettamente separati, in modo da fondere gli elementi positivi dei due modelli appena descritti: l'"oggettivizzazione" del merito e dell'autonomia dell'apparato amministrativo e la "soggettivizzazione" della fiduciarità rispetto alla politica. Tra indirizzo politico e attività amministrativa vi è infatti, quasi sempre un *continuum*, in quanto l'indirizzo non si limita a determinare solo fini ed obiettivi ma molto spesso reca in sé anche scelte gestionali così come l'amministrazione non ha solo funzioni esecutive ma compie anche scelte discrezionali¹⁰. L'esperienza più vicina al modello

⁸ In dottrina (cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, 2000, Cedam, Padova, p. 15) si è parlato di "sovrapposizione" tra politica ed amministrazione.

⁹ L'istituto che meglio rappresenta questo modello di rapporti è il c.d. *sistema delle spoglie*, che, come si vedrà nel successivo cap. IV, è stato considerato, alle sue origini, il modo migliore per perseguire l'interesse pubblico della politicizzazione della burocrazia, al fine di renderla perfettamente in linea rispetto all'indirizzo da questa impartito, esaltando il valore della rappresentatività. Tuttavia, uno *spoils system* generalizzato contrasta sicuramente con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. Di conseguenza tale fenomeno riguarda oggi un numero limitato di funzionari amministrativi rispetto al passato, tanto da far dubitare della persistenza stessa di un vero e proprio *spoils system* fiduciario. In tal senso cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*. Napoli, Jovene, 2002, p. 27.

¹⁰ Così cfr. C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/1994, pp. 151 ss..

dell'interconnessione è quella dell'ordinamento francese, caratterizzato dalla gerarchizzazione dell'amministrazione che risponde alla politica, di cui condivide l'indirizzo in virtù di un rapporto fiduciario.

I tre modelli appena succintamente descritti, restano appunto teorici e, in quanto tali, difficilmente trovano integrale corrispondenza nelle singole esperienze dei diversi ordinamenti, in cui, al contrario, si ravvisano commistioni ed impurità rispetto al modello astratto di riferimento, dovute a fattori esterni che complicano i rapporti tra politica ed amministrazione. Le opposte e concorrenti modalità di intendere i rapporti tra politica e amministrazione, per quanto ugualmente presenti nei diversi sistemi possono raggiungere un diverso punto di tendenziale equilibrio, che si ricollega alle differenti concezioni di Stato, di diritto pubblico e di governo.

Passando ora ad esaminare le applicazioni dei rappresentati modelli teorici nell'ordinamento italiano non può che ravvisarsi come l'Italia abbia sposato un modello di organizzazione ibrido, ispirato in parte al modello francese¹¹, caratterizzato da una stretta interdipendenza tra politica ed amministrazione e recependo altre concezioni dal modello britannico¹², che si fonda sulla garanzia della *political neutrality* del *civil service*. In particolare, il recepimento

¹¹ Il modello dell'amministrazione francese nasce come apparato fortemente centralizzato e verticisticamente organizzato e assume nel tempo una molteplicità di funzioni prima sottratte all'intervento pubblico, il che comporta un rafforzamento della classe dirigenziale francese a scapito dell'apparato politico. Con il passaggio dal sistema maggioritario alla forma di governo presidenziale della V Repubblica si è registrato un notevole mutamento sulle relazioni tra politica ed amministrazione. La Costituzione del 1958 sposta, infatti, il baricentro del potere dal Parlamento al Governo, che diventa il fulcro del sistema politico francese e la stessa pubblica amministrazione, che pure viene a svolgere importanti e ulteriori funzioni, assume una posizione di maggiore debolezza rispetto al passato. Tuttavia, il rischio di un processo di *politisation des fonctionnaires* viene evitato in ragione della consapevolezza che la dirigenza ha del proprio ruolo, della sua preparazione tecnica e della sua professionalità, che forniscono alla stessa dirigenza una legittimazione che non è strettamente democratica in quanto non è basata sull'esplicito consenso elettorale ma è meritocratica. Inoltre, l'omogeneità di provenienza e di formazione della classe politica e di quella amministrativa hanno determinato una tradizione ed un prestigio della dirigenza amministrativa così forti da essere in grado di influenzare le scelte politiche. Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999.

¹² Il modello britannico è caratterizzato da una concezione liberale di Stato e funzione pubblica che culmina con l'introduzione delle *agency* indipendenti per la gestione di servizi pubblici. Si tratta di un modello di separazione tra politica ed amministrazione che si caratterizza per la strumentalità dell'apparato amministrativo rispetto al Governo con conseguente mancanza di rilevanza esterna degli uffici e degli atti dirigenziali, in una prospettiva di imparzialità e di ausilio tecnico degli impiegati pubblici, selezionati mediante un sistema di *recruitment* basato su *open competitive examination* e *merit system*. Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999.

del modello inglese comporta la piena responsabilità del Ministro per la direzione e l'esecuzione dell'attività amministrativa (*ministeral responsibility*); d'altro canto il riferimento all'organizzazione statale di tipo napoleonica ha determinato un accentramento amministrativo e una rigida subordinazione gerarchica dell'apparato amministrativo alla persona del Ministro.

3. Le diverse fasi storiche dei rapporti tra politica ed amministrazione in Italia

Nella classificazione tradizionale delle funzioni statali, che si fa risalire alla dottrina sulla separazione dei poteri di Montesquieu¹³ del XVIII secolo, politica ed amministrazione fanno entrambe parte del cosiddetto "potere esecutivo" e, almeno in una fase iniziale della storia degli ordinamenti moderni, esse rappresentano uno stesso ed unico apparato, in quanto inizialmente le funzioni amministrative non si distinguono da quelle del Governo e sono gestite in via unitaria dai Ministeri.

L'apparato amministrativo inizia a distinguersi da quello del Governo solo in un secondo momento, quando lo Stato si arricchisce di funzioni da rendere alla collettività. Tuttavia per lungo tempo la pubblica amministrazione continua a considerarsi, seppure un corpo diverso dal Governo, strutturalmente dipendente dallo stesso.

L'avvento della Costituzione rappresenta un punto di rottura storica dei rapporti tra politica ed amministrazione in Italia, poiché dal 1948 la pubblica amministrazione, la cui presenza è riconosciuta a livello di legge fondamentale dello Stato, acquista una sua autonomia e indipendenza rispetto al Governo, pur rimanendone intimamente collegata ed influenzata.

Nei tre sottoparagrafi che seguiranno, senza alcuna pretesa di fornire il quadro storico completo e il dettaglio di tutti gli attori e le componenti che di volta in volta hanno contribuito agli esiti delle politiche di riforma dei rapporti tra politica ed amministrazione, ci si limiterà a

¹³ Sul tema della divisione dei poteri si richiamo, oltre a C.L. MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Paris, 1750, anche C. ROEHRSEN, *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/1990, pp. 135 ss.; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, 1994, Guffrè, Milano; F. MODUGNO, voce "*Poteri (divisione dei)*", in *Novissimo Dig. It.*, XIII, 1996, UTET, Torino.

ricostruire i punti essenziali di questo percorso che hanno determinato modificazioni di rilievo nell'amministrazione italiana e nelle sue relazioni con il livello politico¹⁴.

3.1. La fase pre-costituzionale: il modello cavouriano

La prima vera operazione di riordinamento e riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato sabauda si fa risalire alla cosiddetta legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483. L'assetto che deriva da detta riforma è un'amministrazione caratterizzata da un'impostazione verticistica e gerarchico-piramidale, frutto del connubio tra centralismo napoleonico, di cui emula l'accentramento tipico delle strutture militari, e parlamentarismo britannico, di cui coglie il principio della responsabilità ministeriale. L'amministrazione, pertanto, non ha una propria identità, ma è emanazione del potere esecutivo, all'interno del quale si distinguono due tipologie di attività, quella politica o di governo e quella amministrativa, che tuttavia tra loro non sono, da un punto di vista concettuale, nettamente distinte, ma danno luogo ad un *continuum* di attività: il Ministro è da una parte responsabile politico e dall'altra vertice dell'amministrazione.

Nello stesso anno, con la legge n. 1611 del 1853, si afferma la piena responsabilità dei Ministri dinanzi al Parlamento. Ne risulta un sistema in cui l'alta burocrazia scompare dietro il Ministro ed è lasciata priva di autonomi poteri, potendo agire solo su delega o per conto dell'organo politico. La legge da ultimo citata prevede, tra l'altro, la soppressione delle antiche aziende (organismi semi-indipendenti che provvedevano alle attività di gestione amministrativa nei diversi settori di azione dello Stato) nelle quali si articolava, insieme ai Ministeri, l'apparato amministrativo del vecchio stato sabauda. Tale soppressione, in linea con lo spirito della riforma, è giustificata con l'espressa motivazione che tutta l'amministrazione dovesse essere portata sotto la diretta responsabilità del Ministro affinché egli ne potesse rispondere di fronte al Parlamento.

¹⁴ Sull'argomento si vedano G. D'AURIA, voce *Amministrazione pubblica (riforma della)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della costituzione italiana*, Bologna, 1979; F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G.F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Tratt. Cassese, Diritto amministrativo speciale*, Milano 2003, pp. 2188 ss.; V. TALAMO, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: scritti e giurisprudenza*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, pp. 639 ss..

Questo assetto amministrativo determina una visione unidirezionale del rapporto tra politica e amministrazione, in cui il Ministro è l'unica figura dotata di volontà esterna in quanto assomma su di sé la duplice funzione di responsabile politico verso il capo dello Stato e/o Parlamento e di capo dell'amministrazione.

Il descritto modello cavouriano regola per oltre un secolo i rapporti tra politica e amministrazione in Italia, nonostante le numerose ipotesi di riforma¹⁵ rimaste solo su carta per cercare di stemperare l'assetto gerarchico ed attuare una sorta di separazione tra amministrazione e politica. L'assetto cavouriano inizia invece a subire le prime influenze e modificazioni genetiche con l'avvento della sinistra al potere: cominciano, infatti, a registrarsi mutamenti importanti nel rapporto tra politica ed amministrazione perché viene meno il rapporto osmotico tra ceto burocratico e ceto politico. In particolare, principalmente sotto il Governo Crispi (1888), l'istituzione delle sottosegretarie di Stato aventi funzione di viceministri e la contestuale abolizione della figura dei segretari generali nei Ministeri, che fino a quel momento erano stati il punto di congiunzione tra apparati burocratici e guida politica, comportano un mutamento di direzione nell'ottica di una maggiore separazione tra politica ed amministrazione.

Nonostante questi tenui mutamenti, il modello cavouriano non subisce sostanziali variazioni neppure durante il periodo fascista, in quanto il regime tiene fede alla più rigorosa interpretazione del modello accentratore e verticistico, intendendo il dirigente come coadiuvante rispetto al Ministro lasciando all'esecutivo la piena libertà di manovra una volta sottratto al Parlamento ogni potere in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Con il rafforzamento del potere legislativo, a seguito dell'introduzione del suffragio universale e l'affermarsi del principio di legalità, l'amministrazione inizia a porsi in un rapporto di dipendenza organica rispetto al Governo e di dipendenza funzionale rispetto al Parlamento e ad intendersi come soggetto autonomo ed indipendente rispetto al Governo

¹⁵ Tra i tentativi di riforma la più significativa appare la proposta, da parte di Bettino Ricasoli, di un disegno di legge – mai approvato – per la conversione in legge del R.D. 24 ottobre 1866 n. 3306, basato sull'idea di fondo che, per il riordino dell'amministrazione centrale dello Stato e per arginare il fenomeno negativo della commistione tra politica ed amministrazione, si rendesse necessaria una distinzione fra responsabilità sostanziale e titolarità formale dei provvedimenti.

stesso¹⁶. Questo sdoppiamento tra Governo e amministrazione origina una vera e propria tensione tra un'amministrazione intesa come apparato servente del Governo ed un'amministrazione soggetta alla sola legge. Il modello cavuriano entra definitivamente in crisi nel 1948 quando la Costituzione introduce, per la prima volta espressamente, i temi della separazione ed indipendenza dell'amministrazione dal Governo e della tutela della stessa contro l'azione dell'organo politico.

3.2 La Costituzione del 1948

La carta costituzionale, oltre a dare attuazione al decentramento politico ed amministrativo con l'articolo 5 che sancisce il riconoscimento delle "autonomie locali" e delle "esigenze dell'autonomia e del decentramento"¹⁷, segna la fine dell'esistenza di un apparato amministrativo irresponsabile e sottoposto alla politica del Governo e l'acquisto della consapevolezza dell'assunzione di un valore istituzionale da parte dell'amministrazione, quale soggetto autonomo e distinto rispetto al Governo. Le esigenze di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'amministrazione, portate al dibattito in Assemblea Costituente da Costantino Mortati, esprimono la necessità di assicurare che i funzionari della pubblica amministrazione si pongano al servizio della collettività e non dei singoli partiti affinché possano essere ritenuti, appunto, "imparziali".

Queste garanzie si trovano essenzialmente riflesse negli artt. 97 e 98 Cost., che proclamano il principio autonomistico della pubblica amministrazione. Nello specifico, l'art. 97 Cost. impone che i pubblici uffici siano organizzati in modo da assicurare «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» e che i funzionari siano dotati di proprie competenze e responsabilità, mentre l'art. 98 Cost. afferma che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

La Costituzione non si limita, però, a configurare i rapporti tra politica ed amministrazione solo in termini di autonomia ed imparzialità in quanto detta, all'art. 95, il principio della

¹⁶ Cfr. M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri, Lineamenti generali*, in G. AMATO E A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁷ Si richiamano a tal proposito due autori: S. CASSESE, *L'immunità della burocrazia*, in *Pol. Dir.*, 1971, p. 185, e L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974, p. 73, secondo cui «la Costituzione passò sopra gli apparati statali introducendo principi talmente innovativi da essere definiti "eversivi"».

dipendenza dell'amministrazione dal Governo. In particolare, in base al secondo comma dell'articolo da ultimo citato «i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri».

Appare quindi evidente che la Costituzione non fornisce indicazioni univoche sul tipo di rapporti che devono intercorrere tra politica ed amministrazione, in quanto le disposizioni citate rappresentano impostazioni diverse e in qualche misura contraddittorie tra loro. Sembra in ogni caso possibile affermare che la Costituzione della Repubblica, pur non stabilendo espressamente il principio di separazione tra politica e amministrazione, codifica l'idea di un'amministrazione quale apparato autonomo dalla politica, dotato di funzioni e responsabilità proprie¹⁸.

3.3. Le grandi fasi dei rapporti tra politica ed amministrazione nell'esperienza repubblicana

Il percorso dei rapporti tra politica ed amministrazione successivamente all'entrata in vigore della Costituzione può essere suddiviso in due macro fasi: la prima copre il periodo fino ai primi anni '80; l'altra comincia nella seconda metà degli anni '80 e prosegue, con ulteriori specificazioni e novità, fino ai nostri giorni.

La prima di queste due fasi storiche è contraddistinta dalla stabilità dei rapporti a causa della sostanziale mancata attuazione dei principi costituzionali e dall'assenza di un'effettiva alternanza tra forze politiche. La responsabilità del Governo è sempre collegiale e mai del singolo Ministro (tant'è vero che la questione di fiducia individuale non è mai stata sollevata¹⁹), il che determina il mantenimento di un saldo rapporto gerarchico tra Ministro e il personale del corrispondente dicastero, e, in particolare, un forte legame tra Ministro e dirigente amministrativo. Si tratta di un sistema chiuso agli apporti esterni e segnato da meccanismi di progressione automatica di carriera all'interno del medesimo comparto amministrativo al quale si è avuto accesso mediante concorso. Di qui la tendenziale stabilità

¹⁸ Nella relazione al progetto di costituzione di Meuccio Ruini, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947 (consultabile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf) si spiega molto chiaramente quella che dovrebbe essere, nella mente del costituente, la relazione tra Governo ed amministrazione: il Governo si avvale e dirige l'apparato amministrativo che da esso rimane distinto.

¹⁹ La rimozione di un Ministro, infatti, avrebbe fatto cadere l'intero Governo di colazione. Sul punto cfr. G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo Ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, Milano, 1999 e F. DONATI, *La responsabilità politica dei Ministri nella forma di governo italiana*, Torino, 1997.

di Governo che è, quindi, al tempo stesso, causa ed effetto della staticità dell'amministrazione.

Dagli anni '70 in poi, la progressiva espansione dell'orizzonte operativo delle pubbliche amministrazioni segna il passaggio dallo stato liberale allo stato sociale: la pubblica amministrazione si trova a dover far fronte a nuovi compiti sociali (istruzione, sanità, assistenza, che comportano sempre maggiori spese ed aumentano il *deficit*), e, conseguentemente, da una parte si vanno moltiplicando le dimensioni della burocrazia, che diventa portatrice di propri interessi, indirizzi e politiche di Governo, dall'altra parte aumentano le occasioni di dialogo tra politica ed amministrazione, che da rapporto unidirezionale dal Governo verso l'amministrazione diviene bidirezionale, per la reciproca influenza tra politica e amministrazione.

Sul finire degli anni '80, prende invece avvio una fase di dinamicità e discontinuità rispetto al passato. Le tantissime riforme che hanno interessato tutti gli anni '90 sono dipese da una commistione di contingenze e situazioni: l'attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 97 e 98 Cost., il passaggio a meccanismi politici maggioritari ed a un bipolarismo conflittuale, l'affermarsi di partiti leaderistici o personalistici nonché la necessità di rimeditare il modello della pubblica amministrazione nel senso della valorizzazione di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa per rispondere all'imposizione di rigidi vincoli al debito pubblico cresciuto a causa delle numerose funzioni sociali svolte dallo Stato.

L'apparato amministrativo italiano è stato, quindi, oggetto di interventi normativi che hanno ridisegnato le funzioni e l'organizzazione del personale, degli uffici e dell'attività. Si è rafforzata l'idea di un'amministrazione più efficiente e capace di realizzare in autonomia gli obiettivi previamente determinati in sede politica. È appunto in questa fase storica che si compiono la privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego²⁰ e l'emanazione della legge sul procedimento amministrativo, che sono le più tangibili manifestazioni dell'attuazione dei principi di cui agli artt. 97 e 98 Cost.²¹.

²⁰ Restano tuttavia escluse dalla privatizzazione alcune categorie: diplomatici, prefetti, magistrati, avvocati dello Stato, professori universitari, forze di polizia, personale militare.

²¹ Cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, pp. 134 ss., secondo cui il procedimento amministrativo costituisce la sede naturale per verificare le modalità di esercizio del potere. Si veda anche R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta*

Il processo di trasformazione di cui si è brevemente dato conto non può dirsi ad oggi ancora concluso, come è evidente dalla nuova stagione di riforme del Governo Renzi. Potrebbe addirittura affermarsi che le riforme degli anni 2000, prima tra tutte la c.d. riforma Brunetta, abbiano dato avvio ad una nuova ed ulteriore fase dei rapporti tra politica ed amministrazione, che si stanno evolvendo da relazione bilaterale (Governo-pubblica amministrazione) verso un tipo di relazione trilaterale, in cui al terzo vertice del triangolo si trova il cittadino. A ciò si aggiunga che gli anni 2000 sono segnati anche dal rafforzamento delle tendenze “centrifughe” rispetto allo Stato, che stanno erodendo la sovranità statale tradizionale sottraendovi competenze e funzioni che, da un lato sono assorbite dall’Unione Europea e dall’altro, con l’entrata in vigore della riforma costituzionale sul Titolo V, sono redistribuite a favore di Regioni ed enti locali, riservando allo Stato le sole funzioni amministrative nelle materie in cui esso ha competenza legislativa esclusiva.

4. I principi costituzionali di riferimento

Come accennato nel precedente par. 3.2, la Costituzione non fornisce una vera e propria definizione né di politica né di amministrazione né tanto meno chiarisce quelli che devono essere i rapporti tra le due. Il quadro di principi costituzionali relativi al rapporto tra politica e amministrazione è, infatti, scarno, per lo più retto da principi “impliciti”²², desunti ricostruendo in combinato disposto tra loro le norme relative alla composizione del Governo, all’assetto degli apparati ministeriali, alla posizione giuridica dei componenti dell’esecutivo e dei funzionari pubblici, ai limiti e condizioni imposti all’azione amministrativa e alla tutela giurisdizionale offerta verso quest’ultima. Sono proprio l’esilità e l’esiguità di questo quadro di principi a consentirne la flessibilità e l’adattabilità a molteplici e differenziate forme di interrelazione tra politica e amministrazione.

Nello specifico, la Carta Costituzionale fornisce una serie di menzioni polisense di politica²³:

Online, secondo cui la l. 241/90 ed il d.lgs. 104/2010, ossia il codice del processo amministrativo, rappresentano il tentativo normativo più avanzato per riuscire a mediare tra le corrette modalità di esercizio del potere e la tutela processuale nei confronti dell’amministrazione.

²² Così G.M. SALERNO, *I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi*, in Il Filangieri. *Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, 2011, p. 135.

²³ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in www.sintesidialettica.it.

Cap. I - I modelli teorici e i principi costituzionali

- l'art. 49 Cost., si riferisce alla politica nazionale che tutti i cittadini concorrono a formare associandosi in partiti definiti politici all'art. 48 Cost.;
- all'art. 80 Cost. riguarda trattati internazionali di natura politica, la cui ratifica deve essere autorizzata per legge;
- l'art. 95 Cost. tratta della politica generale del Governo e, parallelamente, l'art. 121 Cost. si riferisce alla politica della giunta regionale;
- l'art. 117 Cost. individua la politica estera quale materia in cui lo Stato ha legislazione esclusiva.

Dalle disposizioni citate emerge un'accezione di politica del tutto generica che indica un insieme di attività imputate a determinati soggetti ed istituzioni per il raggiungimento di determinati obiettivi.

Certamente l'accezione più significativa ai fini dell'individuazione e della definizione dei rapporti tra politica ed amministrazione è l'indicazione fornita dall'art. 95 Cost., più ristretta rispetto alle altre appena richiamate, in quanto si riferisce alle attività di pertinenza degli organi politici, ovvero organi di emanazione del potere politico. L'attività tipica degli organi politici consiste, infatti, nell'esternazione dell'indirizzo politico, che non avviene mediante atti formali²⁴ ma è piuttosto contenuto in programmi di azione attraverso i quali si esprime la cosiddetta politica nazionale. Solo successivamente, una volta portato all'attenzione del Parlamento, l'atto di indirizzo può, eventualmente, a seguito dell'attivazione di un determinato *iter* procedimentale – il cosiddetto procedimento legislativo –, tradursi in atto formale, anch'esso ricompreso nella sfera politica²⁵.

²⁴ Per atto formale si intende un atto assoggettato ad un determinato regime giuridico e produttivo di determinati effetti giuridici. Sulla base di tale definizione, un provvedimento amministrativo è un atto formale. Su tale argomento si rinvia, *inter alia*, a D. SORACE, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2007, pp. 385 ss.; D. PONTE, *Nulla l'atto amministrativo senza sottoscrizione per mancanza di uno degli elementi essenziali. L'invalidità strutturale del provvedimento prevale sul raggiungimento dello scopo*, in *Guida al Diritto*, 23/2011, pp. 95 ss.; D. MACRÌ, *La nullità del provvedimento amministrativo*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 3/2006, pp. 265 ss.; R. VIGOTTI, *Il provvedimento amministrativo tra negozio privato, obbligo di motivazione e principio di divisione dei poteri*, in *Quaderni amministrativi*, 3/2005, pp. 20 ss..

²⁵ Per procedimento legislativo si intende quello specifico procedimento (*i.e.* serie predeterminata giuridicamente e coordinata di atti rivolti a uno stesso risultato finale) il cui obiettivo consiste nell'adozione di una legge. In quanto procedimento, esso si articola in tre fasi: (i) la fase dell'iniziativa, (ii) quella della decisione (che può a sua volta distinguersi in due momenti: quello istruttorio e quello deliberativo) e (iii) quella dell'integrazione dell'efficacia (che può ulteriormente distinguersi nelle due sottofasi della promulgazione e della pubblicazione).

Analogamente anche l'idea di pubblica amministrazione che emerge dalla lettura delle disposizioni costituzionali non è una sola.

A livello di amministrazione centrale i committenti politici dell'amministrazione sono Parlamento e Governo – ossia Consiglio dei Ministri e singoli Ministri – ed il fatto che l'amministrazione sia condizionata e dipenda da entrambi fa sì che si determini una linea continua che unisce maggioranza Parlamentare, Governo e amministrazione. In particolare, il ruolo del potere esecutivo è quello di dare esecuzione alla volontà del potere legislativo per la fiducia che il Governo riceve dal Parlamento; entrambi poi, Governo e Parlamento, informano l'agire dell'amministrazione. È il Parlamento, infatti, che stabilisce le forme organizzative dell'amministrazione, nel rispetto dei principi di legalità e della riserva di legge, tipici degli ordinamenti democratici. D'altro canto il Governo guida e impartisce l'indirizzo politico all'amministrazione mediante diversi strumenti, operando al vertice dei Ministeri e nominando persone di fiducia ai vertici di direzioni e dipartimenti e nei Consigli di amministrazione degli enti strumentali, nonché dei soggetti che rivestono incarichi di massimo rilievo nell'amministrazione dello Stato e negli enti pubblici.

L'espressione “pubblica amministrazione” ha, tradizionalmente due significati: secondo una prima accezione, essa indica il complesso dei soggetti, uffici e in generale figure organizzative che svolgono attività di pubblica amministrazione; nel secondo significato indica l'insieme delle attività di varia natura finalizzate alla cura di interessi pubblici²⁶. Tra le funzioni amministrative la principale è la funzione di governo della collettività. Anche con riguardo alla nozione di pubblica amministrazione le scarse norme costituzionali comportano la contemporanea teorizzazione di più modelli di amministrazione: un'amministrazione dipendente dal Governo, un'amministrazione imparziale, un'amministrazione comunitaria-

Con riferimento all'iter del procedimento legislativo si vedano, tra gli altri, C. QUIRINO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 3/2012, p. 2457 ss.; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV convegno annuale Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, pp. 3 ss.; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in *Dir. Parlam.*, ed. 2, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 267 ss.; S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi ordinarie e costituzionali*, in *Rass. Parlam.*, 3/2009, pp. 1019 ss.; M. MACCHIA, *Il procedimento di formazione delle leggi-provvedimento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 4/2010, pp. 379 ss..

²⁶ Sulla nozione di pubblica amministrazione cfr. M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009.

decentrata²⁷. Questo non significa che la Costituzione consenta al legislatore di dettare a livello di fonti primarie qualsiasi assetto legislativo relativamente all'amministrazione, bensì impone al legislatore dei canoni minimi entro i quali legiferare, in quanto non possono essere violati, che sono i principi di responsabilità, imparzialità e sussidiarietà.

Come accennato, però, politica (per definizione parziale) e amministrazione (imparziale per precetto costituzionale) risultano intimamente connesse e, di conseguenza, i principi fondamentali che riguardano la prima finiscono inevitabilmente per condizionare la seconda e viceversa. Non si può infatti non notare il paradosso in base al quale la presenza di uno statuto costituzionale a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'amministrazione costituisca la contropartita di un'amministrazione chiamata ad attuare indirizzi politici, che sono per definizione parziali, in quanto espressione della maggioranza politica²⁸.

Nel seguito di questo capitolo si esamineranno nel dettaglio i singoli principi che si desumono dal quadro costituzionale, rammentando che essi sono trattati in modo sintetico al fine di ricavare la fisionomia dei rapporti tra politica e amministrazione così come intesa dal legislatore costituzionale²⁹. Questo esercizio è propedeutico rispetto a quello, che sarà condotto nei successivi capitoli, di verificare se il legislatore ordinario e, soprattutto, la prassi, siano rimasti fedeli ai principi dettati dalla Costituzione, oppure se nell'attuazione di detti principi si siano discostati dal significato che avrebbero dovuto avere dando vita a soluzioni operative meno rispondenti alle intenzioni del legislatore costituzionale.

4.1. Il principio di legalità

È un principio che impone che tutti i poteri debbano trovare fondamento e limite nella legge: si tratta della cosiddetta precostituzione delle regole ed è il principio cardine di ogni Stato di

²⁷ Si tratta della celebre tripartizione di M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. II Amministrazione e garanzie*, Giffrè, Milano 1987, p. 385.

²⁸ Sul tema delle politiche "di parte" cfr. S. AMOROSINO, *Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in *Foro Amm.*, 4-5/1995, pp. 1151 ss..

²⁹ Per un quadro generale dei principi costituzionali si vedano F.G. COCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. Amm.*, 1-2/2012, pp. 21 ss. e F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, in *Astrid Rassegna* 14 giugno 2007 - n. 52.

diritto. La precostituzione per legge investe tanto le modalità organizzative che funzionali di tutte le strutture che pongono in essere atti di natura autoritativa, e pertanto riguarda sia la politica che l'amministrazione. Infatti, in base all'art. 95 Cost., terzo comma, la disciplina dell'organizzazione dei Ministeri è subordinata alla legge. Ciò significa che non è ammessa la piena autonomia normativa del Governo, né la facoltà di auto-organizzazione da parte delle amministrazioni stesse.

Parimenti l'art. 97 Cost., stabilendo che tutti pubblici uffici debbano essere organizzati secondo disposizioni di legge, introduce pienamente il principio di legalità con riferimento alla pubblica amministrazione³⁰, nel senso che l'azione di ogni pubblico potere deve essere subordinata alla legge e che ogni potere amministrativo deve trovare la sua esistenza in funzione di una fonte normativa. Questo implica che il Parlamento, tramite le leggi, istituisce gli uffici pubblici e vi imprime la loro struttura organizzativa. In particolare, l'art. 97 Cost. definisce gli aspetti organizzativi minimi che il Parlamento deve assicurare che siano disciplinati con legge: buon andamento ed imparzialità. Infatti, diversamente dal legislatore che è libero nei fini, l'amministrazione non agisce in regime di piena libertà ed autonomia, essendo obbligata a rispettare vincoli e regole tesi a consentire che il suo agire sia preordinato a raggiungere gli scopi di pubblico interesse per i quali è stata istituita. Si può pertanto affermare che riserva di legge e principio di legalità siano posti a presidio della volontà degli organi direttamente rappresentativi al fine di evitare che l'amministrazione possa essere soggetta ad un potere esecutivo capace di autodisciplinarsi³¹. A questo principio si riconducono la tipicità degli atti della pubblica amministrazione, la non contraddittorietà dell'atto amministrativo rispetto alla legge, l'esecutorietà di cui all'art. 21-*quater* della l. 241/1990 dell'atto amministrativo, senza bisogno dell'interposizione del potere

³⁰ Per quanto l'art. 97 Cost. non indichi espressamente l'aggettivo "statale" con riferimento ai pubblici uffici, bisogna sottintenderlo, posto che l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione spetta alla competenza legislativa regionale, ferma restando la potestà regolamentare della stessa.

³¹ Un'eccezione al principio di legalità è rappresentata dai poteri di ordinanza (si veda R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta Online*) che consente alla pubblica amministrazione di emettere provvedimenti in casi non tipizzati di necessità ed urgenza, caratterizzati da temporaneità. Le ordinanze nei casi di necessità e urgenza non hanno un contenuto predeterminato dalla legge poiché devono potersi adeguare, in concreto alla situazione di emergenza in relazione alla quale si interviene. Cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580 secondo cui la deroga al principio di legalità si traduce nell'indicazione legislativa dei caratteri della situazione-presupposto; TAR Campania, Napoli, sez. V, 15 gennaio 2007, n. 273, nel senso che tali ordinanze hanno un'efficacia provvisoria nell'imposizione di misure non definitive e con effetti temporalmente limitati.

giurisdizionale, proprio per il fatto che gli effetti di un atto sono tipici ed immediatamente conoscibili.

4.2. Principi di imparzialità e buon andamento

Si tratta dei principi che maggiormente incidono sull'organizzazione e la struttura della sola amministrazione. Il politico, infatti, è per definizione "di parte" e non neutrale. La pubblica amministrazione, d'altro canto, deve attuare le direttive impartite dalla politica, perseguendo obiettivi e risultati che le sono stati indicati, ma nel farlo non può parteggiare per uno o l'altro soggetto discriminando tra i cittadini.

La contestuale considerazione dei canoni di imparzialità e buon andamento da parte del costituente, enunciati insieme al secondo comma dell'art. 97 Cost., ha inizialmente orientato l'atteggiamento della dottrina prevalente nel senso di vedere i due valori come facenti parte di un unico e complesso principio³².

Attuare il precetto costituzionale dell'imparzialità significa garantire una condizione di oggettiva imparzialità dei suoi funzionari³³, ossia difendere i funzionari dalle ingerenze del politico e, simmetricamente, vietare al politico di intervenire nella gestione amministrativa. Dunque, imparzialità nel senso di indipendenza così come chiede l'art. 98 Cost. con la nozione di "*servizio esclusivo della Nazione*". L'imparzialità è assicurata dalla riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, di cui all'art. 97 Cost., secondo comma, e dal reclutamento del personale mediante concorso pubblico secondo le regole del giudizio comparativo, della predeterminazione dei criteri, dell'anonimato dei candidati, di cui all'art.

³² Sul punto si vedano P. CALANDRA, voce *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica*, Cedam, Padova, 1979; P. CALANDRA, *Ragionevolezza della legge e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 2158 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Imparzialità e buon andamento in tema di scrutini di merito comparativo*, in *For Amm.*, 2/1964, pp. 72 ss.; G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953; N. SPERANZA, *Il principio del buon andamento – imparzialità dell'amministrazione nell'articolo 97 della Costituzione*, in *Foro Amm.*, 2/1972, pp. 79 ss.; M. NIGRO, *Studio sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966. Invece, sul collegamento tra i principi di legalità e imparzialità cfr. S. SPUNTARELLI, *Il principio di legalità e il criterio di imparzialità nell'amministrare*, in *Dir. Amm.*, 1/2008, pp. 223 ss..

³³ L'imparzialità, resa possibile qualora il dipendente pubblico non sia personalmente interessato alla decisione sottoposta alla sua decisione, trova attuazione, tra l'altro, negli istituti dell'astensione e della ricusazione in presenza di conflitti di interesse da parte del decisore (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 3 maggio 2013, n. 1137).

97 Cost., quarto comma, che assicura una selezione obiettiva e scevra da condizionamenti personali, determinando spesso una fusione, o una confusione, con il principio di uguaglianza³⁴. Una norma analoga si trova anche all'art. 106 Cost. in materia di assunzione dei magistrati, mentre il rapporto fra cittadini e pubblico impegno è disciplinato dall'art. 51 Cost., secondo il quale «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici», che si riconnette al rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost..

La regola del concorso pubblico lascia però un certo margine di discrezionalità al legislatore che, in certe circostanze e per particolari impieghi o in casi di urgenza, può prevedere l'accesso al pubblico impiego anche al di là della procedura concorsuale (ad esempio per la nomina diretta di alcune cariche che, per il particolare rapporto fiduciario con l'amministrazione, necessitano di personale assunto *intuitu personae*, oppure per l'assunzione di personale per una nuova struttura che non potrebbe funzionare tempestivamente se si dovesse attendere l'espletamento dei concorsi).

Sull'immediatezza precettiva dell'art. 97 Cost. si è soffermato il Consiglio di Stato³⁵ che ha definito tale norma costituzionale «idoneo parametro normativo di valutazione della legittimità dell'azione amministrativa» e «uno dei tre fondamentali pilastri (insieme alla legalità ed al buon andamento) sui quali poggia l'intero statuto costituzionale dell'amministrazione».

Similmente al canone di imparzialità, il principio costituzionale del buon andamento investe il rapporto tra obiettivi e risultati, e, corollario del principio di uguaglianza, coincide con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica amministrazione tanto sul piano

³⁴ Sul punto si veda N. ASSINI, M. SOLINAS, voce *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009 in cui si afferma che l'accesso al pubblico impiego per concorso attribuisce al personale una maggiore indipendenza dal potere esecutivo e consente una maggiore garanzia per il conseguimento dei fini istituzionali, non solo sotto il profilo della preparazione tecnica ma anche di quella professionale. In dottrina si vedano anche C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del lavoro dirigenziale*, in *Giur. Cost.* 1996, pp. 2584 ss. e A. ZUCARO, *Ancora sull'accesso mediante concorso a posti di lavoro pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, pp. 953 ss.. Altre trattazioni specifiche dedicate all'imparzialità sono F. SATTA, voce *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973.

³⁵ Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 2009, n. 2070.

dell'organizzazione quanto sul piano dell'attività³⁶. Secondo l'art. 1 della l. 241/1990, il buon andamento esprime l'esigenza di un'amministrazione efficace, efficiente ed economica³⁷. Rispondono al principio del buon andamento il *cost saving*, gli istituti di semplificazione (SCIA, autocertificazione, conferenza dei servizi), gli strumenti volti ad impedire la "paralisi" dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento.

Una specificazione di questi due principi è il "principio del giusto procedimento" che, seppure non costituzionalizzato, costituisce un criterio di orientamento per il legislatore e per l'interprete, con la conseguenza che informazione e partecipazione rappresentano un momento decisivo per cui l'amministrazione ha l'obbligo di emanare provvedimenti il cui contenuto, anziché unilaterale, sia il più possibile democraticamente condiviso³⁸. La giurisprudenza amministrativa riconduce al buon andamento il dovere dell'amministrazione di fornire un'adeguata e congrua motivazione a fronte dell'esercizio di determinate attività³⁹, ovvero il divieto di inutile aggravio del procedimento in termini di oneri in capo al cittadino⁴⁰, o ancora nel dovere di adeguatezza di strumenti e misure in rapporto all'interesse pubblico in concreto perseguito⁴¹.

Nella medesima prospettiva di garantire efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa si pongono il d.lgs. 150/2009 – sulla misurazione e valutazione delle *performance* (individuali e delle strutture organizzative) rispetto a parametri *standard* di qualità e carte dei servizi –, nonché la normativa in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (c.d. *class actions*) disciplinati dal d.lgs. 198/2009 – che prevede che i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei possano agire in

³⁶ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, p.163. Si veda anche F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della p.a. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in Nuova Rassegna, 2008, n. 21/22, pp. 2257-2270 in cui si sostiene che il principio di buon andamento connota teleologicamente le pubbliche amministrazioni, nel senso che definisce la loro missione che si identifica nella realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

³⁷ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 52.

³⁸ Cfr. Corte Cost., 29 maggio 1995, n. 210 e Cons. Stato, Ad. Plen., 15 settembre 1999, n. 14.

³⁹ Cfr. TAR Umbria, sez. I, 29 dicembre 2009, n. 1627.

⁴⁰ In tal senso cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2009, n. 1840 e TAR Lazio, Roma, sez. II, 8 giugno 2009, n. 5449.

⁴¹ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2006, n. 3568.

giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblico servizio qualora derivi loro una lesione concreta, diretta ed attuale dei propri interessi –, o ancora la procedura sostitutiva nel caso di inerzia dell'amministrazione – attivabile dal soggetto interessato ad ottenere il provvedimento finale, di cui ai commi 9-bis e seguenti dell'art. 2 della l. 241/1990.

4.3. Principi di trasparenza e pubblicità

I principi di trasparenza e pubblicità sono emanazioni e specificazioni ulteriori del principio di imparzialità⁴²: trasparenza e pubblicità non sarebbero solo uno strumento di garanzia dell'imparzialità ma diretta conseguenza del carattere imparziale dell'amministrazione pubblica, i cui atti non riguardando il suo solo interesse, ma quello della comunità, non possono restare preclusi al pubblico⁴³.

La trasparenza, che deve intendersi riferita ad ogni aspetto organizzativo e comportamentale della pubblica amministrazione, sta ad indicare la comprensibilità delle ragioni che hanno comportato l'assunzione di una determinata decisione e garantisce forme diffuse di controllo sociale. L'obiettivo primario cui si mira grazie al soddisfacimento del criterio della trasparenza dell'azione amministrativa è lo svolgimento imparziale dell'attività procedimentale: infatti uno dei modi più efficienti con cui si può garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'amministrazione consiste nel rendere visibile a tutti gli interessati il processo decisionale mediante il quale l'amministrazione dispone l'assetto degli interessi e definisce il fine pubblico nel caso concreto, perché la consapevolezza di essere osservati costituisce il miglior deterrente nei confronti di comportamenti scorretti⁴⁴. In un'accezione più

⁴² Sui due principi di trasparenza e pubblicità si rinvia a F.G. COCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. Amm.*, 1-2/2012, pp. 21 ss..

⁴³ Sul punto si richiama U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, pp. 241 ss.; C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana (saggi)*, Padova, 1954, pp. 257 ss..

⁴⁴ Si veda in proposito R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1987, pp. 528 ss., R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. Econ.*, 1994, pp. 613 ss. nonché cfr. G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009.

ristretta e connessa con il dato testuale dell'art. 22, primo comma della l. n. 241/1990, per trasparenza amministrativa si intende il diritto di accesso ai documenti amministrativi⁴⁵.

Il principio della pubblicità amministrativa è enunciato all'art. 1, comma 1 della l. n. 241/1990, accanto ai criteri di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. La pubblicità è da intendersi come modalità di conoscibilità attraverso cui l'amministrazione comunica ai cittadini alcuni dati (albi pretori, gazzette, bollettini ufficiali). Si possono ricomprendere nella generica nozione di pubblicità attività, strumenti giuridici e misure dirette a rendere non solo possibile ma anche probabile la conoscenza di fatti giuridici da parte di uno o più soggetti, in vista della rilevanza che l'ordinamento attribuisce a detta conoscenza⁴⁶. È inoltre opinione diffusa in dottrina che il principio di pubblicità sia direttamente connesso al principio democratico ed, anzi, ne costituisca una specificazione, sostenendo che «il grado di realizzazione di pubblicità dei documenti relativi ad un procedimento amministrativo è indice dello stato di democraticità in cui si trova un determinato ordinamento»⁴⁷.

Numerosi sono gli istituti riconducibili a tali principi: l'obbligo di motivazione del provvedimento, la presenza di un responsabile del procedimento, il diritto di accesso e, da ultimo, l'attività di misurazione e valutazione delle *performance*.

⁴⁵ Non essendo questa la sede per un esame approfondito del diritto di accesso si rinvia, *inter alia*, a C. APRILE, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: i precedenti legislativi e la nuova disciplina contenuta nella l. 7.8.1990, n. 241*, in *Trib. Amm. Reg.*, 2/1991, pp. 389 ss.; G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991; M. CLARICH, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/1995, pp. 132 ss.; F. FIGORILLI, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1994, pp. 206 ss.; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, pp. 416 ss.; M. MAZZAMUTO, *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, in *Foro Amm.*, 2/1992pp. 1571 ss.; R. LEONARDI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Foro Amm. TAR*, 6/2012, pp. 2155 ss..

⁴⁶ Nel diritto amministrativo il tema della pubblicità degli atti conduce a due filoni di riflessioni. Da una parte ci si interroga circa l'esistenza di un generale principio di pubblicità, cercando di individuarne i limiti e di delinearne gli sviluppi. Il secondo filone, invece, si ricollega alla teoria sull'atto e sul procedimento e in questa prospettiva si definiscono gli istituti nel loro rapporto con la conoscibilità, l'operatività e l'impugnabilità del provvedimento. Per una sintesi sul principio di pubblicità nel diritto amministrativo si vedano D. CORLETTI, voce *Pubblicità degli atti amministrativi*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; G. ARENA, *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione. Profili di diritto comparato*, Roma, 1979; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, pp. 416 ss..

⁴⁷ Così G. BARONE, *La giurisprudenza fra tendenze nuove e remore vecchie: la pubblicità degli atti amministrativi*, in *Foro Amm.*, 1969, II, p. 201.

Non si può negare, però, che, seppure tali principi siano espressamente riferiti all'amministrazione, essi trovino riflessi anche nella politica: si pensi al voto per appello nominale con cui è accordata o revocata la fiducia al Governo, alla pubblicazione in gazzetta ufficiale di leggi, decreti e regolamenti ovvero alla pubblicità dei bilanci pubblici.

4.4. Il principio di responsabilità

Il modo con cui la Costituzione definisce il principio di responsabilità riguarda entrambi i versanti del rapporto politica-amministrazione ed esprime il peculiare modo di atteggiarsi della separazione dei poteri muovendo dall'osservazione dell'incidenza del carattere democratico dell'ordinamento. La responsabilità, infatti, è intesa come lo strumento di tutela del cittadino di fronte al potere e costituisce la dimostrazione del buon funzionamento dei pubblici poteri⁴⁸: essa in qualche modo "sale" dal funzionario allo Stato e "scende" dal Governo all'amministrazione, passando per il Ministro competente.

Con riferimento all'amministrazione, a garanzia del principio di legalità dell'azione amministrativa e piena giustiziabilità dei suoi atti, l'art. 28 Cost. precisa la diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, secondo le leggi civili, penali ed amministrative, per gli atti compiuti in violazione dei diritti, e prescrive l'estensione della responsabilità civile allo Stato e agli enti pubblici⁴⁹.

Relativamente, invece, alla responsabilità ministeriale, essa è espressamente definita come collegiale per gli atti adottati dal Consiglio dei Ministri, e individuale per gli atti relativi al singolo dicastero. Ciò significa che, ferma restando l'unitarietà dell'indirizzo politico ed amministrativo, ciascun Ministro è chiamato a rispondere politicamente direttamente al Parlamento in relazione all'azione amministrativa concretamente determinatasi nel suo settore di competenza e per l'attività dell'apparato amministrativo di cui è al vertice. In definitiva, il circuito fiduciario esistente tra Parlamento e Governo, tra Governo e singolo Ministro e tra Ministro e vertice dirigenziale del settore amministrativo di competenza consente di democratizzare l'intero svolgimento dell'azione amministrativa.

⁴⁸ Cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, pp. 134 ss..

⁴⁹ Cfr., *in primis*, Cass., ss. uu., 22 luglio 1999, n. 500.

4.5. Il principio di giustiziabilità

Il diritto alla tutela giurisdizionale è uno dei principi supremi intimamente connesso al principio di democrazia⁵⁰. Le norme della Costituzione in cui tale principio si è cristallizzato sono l'art. 24 Cost., in base al quale «tutti posso agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi» e che, appunto definisce il diritto di difesa come “*inviolabile*”, nonché l'art. 113 Cost. che specifica che «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi», dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Esistono, però, anche atti che per loro stessa definizione non sono soggetti ad alcuna giustiziabilità, in quanto non sono espressione di funzione amministrativa: atti politici, atti a contenuto amministrativo promanati da organi costituzionali, leggi provvedimento e atti degli organi di giustizia sportiva, la cui esclusione dalla possibilità di adire la tutela giurisdizionale deriva dal fatto che, trattandosi di atti politici ad impatto generale ed astratto, non potrebbero arrecare un danno concreto, attuale e diretto ad alcun soggetto dell'ordinamento.

4.6. Il principio di proporzionalità

È un principio che si riferisce solo all'amministrazione, in quanto l'eventuale strumento per “sanzionare” un'attività politica sproporzionata ovvero irragionevole è esso stesso un rimedio politico e consta nello strumento fiduciario e, in ultima analisi, nell'esercizio del diritto di voto dell'elettorato.

La proporzionalità è un principio di matrice europea⁵¹ che impone l'esercizio di una pubblica azione adeguata alle circostanze di fatto ed equilibrata rispetto a valori, situazioni giuridiche soggettive ed interessi di cui sono portatori i destinatari della stessa. La proporzionalità deve intendersi come misura del potere e rinvia al principio di ragionevolezza. Quest'ultima attiene ad un equo rapporto tra mezzi e scopi, presupposti e conseguenze, e pretende che i mezzi utilizzati siano idonei, necessari ed adeguati allo scopo da perseguire. Tale principio è preordinato all'obbligo dell'amministrazione di adottare la soluzione adeguata a provocare il

⁵⁰ Cfr. Corte Cost. 2 febbraio 1982, n. 18.

⁵¹ Si veda l'art. 5, primo paragrafo del Trattato sull'Unione Europea, secondo cui «la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità» e cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087.

minor sacrificio possibile degli interessi coinvolti: di conseguenza, non sono ammesse misure eccessive rispetto a quelle in concreto necessarie per il raggiungimento degli scopi prefissati, pena l'irragionevolezza e l'eccesso di potere.

Il principio di proporzionalità può anche essere considerato una manifestazione del buon andamento, inteso nei termini di attribuzione all'amministrazione di mezzi giuridici elastici idonei a consentire il migliore proporzionamento dell'attività prestata rispetto al fine prestabilito, ovvero nel senso di congruità dell'azione amministrativa in relazione all'interesse pubblico, e richiama criteri di convenienza ed adeguatezza.

4.7. Il principio dell'unitarietà politica

È il principio che si ricava dalla lettura del primo comma dell'art. 95 Cost., secondo cui il Governo è strutturato in Ministeri, che svolgono la funzione di raccordo e collegamento tra il vertice politico nazionale e il sistema complessivo degli organi dotati di poteri amministrativi. Ciò significa che l'intero apparato burocratico della Repubblica si collega dal punto di vista funzionale all'istituzione del Governo⁵², che è titolare della politica generale – ossia l'attività volta alla concretizzazione ed attuazione dell'indirizzo politico – di cui risponde alle Camere in base a rapporto fiduciario.

4.8. Il principio del decentramento politico e burocratico

È il principio di cui all'art. 5 Cost., secondo cui una parte delle funzioni amministrative, originariamente centralizzata, è stata poi trasferita a favore delle autonomie locali e regionali.

Questo principio a sua volta deriva dall'idea moderna di separazione dei poteri, che, nello specifico, si atteggia come separazione delle competenze tra organi politici e organi burocratico-amministrativi.

Il principio del decentramento deve essere coordinato e coniugato con quanto prescritto all'art. 98 Cost., in quanto il “*servizio esclusivo della Nazione*” consiste proprio nell'armonizzare la pluralità degli indirizzi politici in una democrazia unitaria.

⁵² In base all'art. 92 Cost. «[i]l Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri».

La nostra Repubblica, caratterizzata dal pluralismo istituzionale dei centri di formazione dell'indirizzo politico (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), si articola, di conseguenza, su centri di potere a diversa competenza. Il modello dell'organizzazione amministrativa dello Stato accolto dalla Costituzione repubblicana è, infatti, quello del decentramento, sia sotto il profilo del riconoscimento di autonomi centri politici a livello locale, sia sotto l'interrelato ed autonomo profilo del decentramento nei servizi e nell'attività amministrativa⁵³.

Il decentramento è una delle forma in cui si presenta il policentrismo. Non è difficile individuare le ragioni del pluricentrismo: da una parte sono ragioni di efficienza, in quanto l'amministrazione si articola e diversifica per rispondere più adeguatamente e più elasticamente ai differenti compiti che deve assumere; dall'altra parte sono ragioni di democrazia, cioè di collegamento delle forme organizzative con gli interessi che devono curare e con i gruppi che ne sono titolati⁵⁴.

5. In particolare: il principio di distinzione tra politica ed amministrazione

Nei paragrafi precedenti si è visto che la Costituzione non individua un modello univoco dei rapporti tra politica ed amministrazione bensì una pluralità di possibili modelli organizzativi e relazionali tra loro apparentemente in contrasto⁵⁵.

Infatti, non sarebbe ammissibile un'amministrazione del tutto indipendente rispetto alla politica perché questo sarebbe in contrasto con il principio di responsabilità e di unitarietà

⁵³ I principali riferimenti normativi, al riguardo, sono gli artt. 5, 114, 117 e 118 Cost., la l. cost. n. 3/2001, con la quale è stato novellato il Titolo V della Parte II della Costituzione, e la l. 131/2003, con la quale è stata data attuazione alla citata legge costituzionale.

⁵⁴ Sul punto cfr. M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009.

⁵⁵ Sul punto cfr. F. MERLONI, *Amministrazione neutrale: a proposito di rapporti tra politica e amministrazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 7-8/2000, pp. 993 ss., in cui l'autore mostra di condividere la tesi della dottrina degli anni '60 che parla di antinomie e contraddizioni solo apparenti tra i principi proclamati in Costituzione. Si vedano anche M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. II. Amministrazione e garanzie*, Giuffrè, Milano 1987 che parla di una contrapposizione che, pare insanabile. C. SILVESTRO, *Trasparenza e riforma Brunetta*, in *Foro Amm. TAR*, 2/2011, pp. 706 ss. fa invece riferimento a una pluralità di modelli di collegamento tra politici e burocrati nell'esercizio delle funzioni amministrative individuabili principalmente nella selezione dei dirigenti, nel conferimento degli incarichi, nel concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale e nei controlli interni.

della politica, restando in tal modo gli organi politici privati della capacità di rispondere davanti alle assemblee elettive e soprattutto davanti all'elettorato della gestione delle funzioni e dei servizi che sono conferiti a diversi organi ed uffici nell'interesse della collettività; d'altra parte anche un'amministrazione totalmente sottoposta al potere politico e priva di sue proprie competenze non sarebbe ammissibile perché in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento.

Alla luce di queste considerazioni appare evidente che nessuno dei tre modelli teorici richiamati nel secondo paragrafo del presente capitolo sembra compatibile, nella sua versione pura, con la Costituzione italiana.

In particolare, si deve escludere la legittimazione costituzionale di un sistema dei rapporti basato sulla separazione, in quanto politica ed amministrazione si influenzano reciprocamente se non, addirittura, in alcuni casi risultano essere strettamente collegate⁵⁶.

Analogamente risulta incompatibile il modello dell'osmosi a meno di non tradire i principi di imparzialità ed indipendenza dell'amministrazione.

Infine, non soddisfa, o quanto meno, non soddisfa del tutto, affermare la ravvisabilità di un'interconnessione tra politica ed amministrazione, perché i principi di imparzialità e buon andamento, in determinate circostanze, impongono una cesura tra il livello politico e quello dell'amministrazione.

Il modello dei rapporti tra politica e amministrazione che traspare dalla Costituzione è piuttosto una commistione dei tre modelli teorici, una *medietas* tra il modello più tradizionale di cui all'art. 95 Cost. (i cui tratti salienti sono un ordinamento statale accentrato e gerarchizzato, la politicizzazione dell'amministrazione e la collocazione dell'amministrazione in posizione di dipendenza dall'autorità politica) e quello più moderno dell'art. 97 Cost. (caratterizzato dalla determinazione di sfere di competenze proprie dell'amministrazione, attribuzione di responsabilità in capo ai funzionari e imparzialità dell'attività amministrativa

⁵⁶ Tale stretta correlazione è stata confermata dall'introduzione dei meccanismi di *spoils system* (ovvero la rimozione automatica in casi di cambio di vertice politico degli incarichi dirigenziali) mitigati però dall'imposizione di sistemi per i quali si pretendono la conformità della relativa procedura al principio di legalità, il rispetto delle garanzie del giusto procedimento e la motivazione del provvedimento. Gli incarichi dirigenziali sono infatti il terreno di scontro tra imparzialità e fiduciarità dell'amministrazione. Cfr. G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2001, pp. 30 ss.. Per una trattazione più approfondita del tema si veda il successivo cap. IV.

che viene gestita da funzionari professionali i quali operano a servizio esclusivo della Nazione). Questo punto di equilibrio è il cosiddetto principio della *distinzione*⁵⁷ tra politica ed

⁵⁷ La nozione di distinzione non è una sola. Sul punto cfr. V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in www.sintesidialettica.it secondo cui si possono individuare tre significati del concetto “distinzione”. Una prima accezione è la *distinzione funzionale*: è l’accezione tradizionale e risalente al momento in cui si va formando il diritto amministrativo moderno attraverso la determinazione di uno statuto della funzione amministrativa e del connesso controllo giurisdizionale. Ci si trova in una fase storica in cui un unico soggetto assume la duplice veste di politico e di autorità amministrativa: l’organo, quando veste i panni di autorità politica, agisce in una sfera di azione libera sul piano giuridico; quando, invece, interpreta il ruolo di autorità amministrativa, agisce in una sfera di azione vincolata nei fini, sottoposta a controlli e soggetta a particolari responsabilità. Ci si deve chiedere allora se vi sia effettiva distinzione in presenza di un unico e medesimo organo che svolge due attività differenti: il risultato ottenibile sarebbe infatti quello di un’autorità amministrativa che tenderà ad essere parziale, in quanto espressione elettiva di parte e vincolato a programmi di azione, e una confusione di competenze e responsabilità in capo allo stesso soggetto.

Un secondo significato di distinzione, che è accolto nella nostra esperienza più recente, è quello di *distinzione strutturale*: essa individua nell’ambito degli uffici di ciascuna amministrazione quelli a titolarità politica (di direzione politica con potere direzionale) e quelli a titolarità professionale (uffici dirigenziali con potere gestionale), distribuendo tra gli uni e gli altri la titolarità delle funzioni amministrative distinte in categorie o fasce. In particolare i primi esercitano sui secondi una serie di poteri di controllo determinati dalla necessità che essi risponderanno al politico anche per l’attività gestionale posta in essere dagli uffici professionali. Tali poteri sono stati definiti come poteri di direzione politica dell’amministrazione e si concentrano principalmente nella disciplina del rapporto di ufficio che lega l’ufficio non professionale-direzionale con l’ufficio professionale-gestionale. Nell’ambito di questa nozione di distinzione, agli uffici di direzione politica sono attribuite le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo (c.d. indirizzo amministrativo e c.d. poteri di direzione politica dell’amministrazione), mentre agli uffici professionali (cioè ai dirigenti) sono attribuite le funzioni di amministrazione puntuale (c.d. gestione amministrativa). Sia le prime che le seconde funzioni si esprimono mediante l’adozione di atti amministrativi in senso tecnico, che rimangono ben distinti dagli atti politici e di indirizzo politico. Il livello politico puro, infatti, rimane fuori da questo schema. L’organo politico, dunque, non ha la diretta responsabilità della funzione amministrativa perché non ne ha la diretta disponibilità, dal momento che tra il livello politico puro (*i.e.* il Ministro) ed il livello amministrativo puro (il dirigente dell’ufficio professionale) si frappone il livello amministrativo intermedio di direzione politica dell’amministrazione (l’alta dirigenza), che esercita sulla dirigenza poteri e direttive in senso tecnico (come ad esempio l’assegnazione di un *budget* annuale ad ogni singolo dirigente da utilizzare per il raggiungimento di determinati obiettivi, ovvero nell’individuazione dei criteri e modalità di azione) che incidono e limitano la discrezionalità tecnica del dirigente stesso. Un modello di questo genere funziona adeguatamente solo se ad un corretto ed efficace esercizio dei poteri di indirizzo e programmazione si accompagna un efficiente sistema di controlli affidabili e trasparenti.

Infine, distinzione tra politica e amministrazione può assumere il senso di *indipendenza dell’una rispetto all’altra*. Tuttavia questa terza ed alquanto esasperata accezione di distinzione può funzionare solo qualora il tipo di funzioni amministrative svolte sia totalmente neutro, e cioè non siano perseguiti specifici obiettivi che si deducono da un preciso programma politico, ma ci si limiti a dare attuazione alla legge. Si accenna soltanto, in questa sede, a due espressioni di questa terza accezione di distinzione: rispondono, infatti, a questo modello dei rapporti tra politica ed amministrazione l’attività del Consiglio di Stato in sede consultiva nonché quella svolta dalle *authorities* istituite nei vari settori speciali.

amministrazione, che valorizza l'autonomia gestionale della dirigenza, fermo restando il raccordo tra politica ed amministrazione.

La distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione non costituisce un principio espressamente previsto in Costituzione⁵⁸, ma anzi, è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento dall'art. 51 della l. 6 giugno 1990, n. 142 nell'ambito dell'ordinamento delle autonomie locali e successivamente codificato per tutti i rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione dall'art. 3 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (oggi confluito nell'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Il passaggio del nostro sistema amministrativo da un modello imperniato sul principio della responsabilità ministeriale – caratterizzato dalla totale subordinazione dei funzionari direttivi rispetto agli organi politici – a un modello ispirato alla distinzione tra politica ed amministrazione e, dunque, dall'autonomia delle funzioni dirigenziali è stato però lento e graduale e si è articolato in una serie di fasi normative.

A ben vedere, un primo passo nella direzione della distinzione si era già compiuto nella delega per il riordino dell'amministrazione dello Stato l. 18 marzo 1968, n. 249 e l. 28 ottobre 1970, n. 775, che segna la nascita della dirigenza, come soggetto titolare di poteri di amministrazione interna ed esterna.

Al fine di migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione, il legislatore del 1992 (legge delega 421/1992) – che aveva come obiettivi il recupero dell'efficienza e il miglioramento delle prestazioni erogate soprattutto attraverso la riformulazione delle responsabilità soggettive e l'abbandono di ogni forma di cogestione del personale e delle strutture – proponeva la vera e propria distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, spettanti invece alla dirigenza, e attribuiva al potere politico la definizione degli obiettivi, dei programmi e la rispondenza dei risultati, mentre riservava al dirigente, dotato a tal fine di autonomia

⁵⁸ Al riguardo si richiama F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della p.a. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 2008, n. 21/22, pp. 2257-2270, in cui l'autore sostiene che la distinzione «a ben vedere [...] è un principio che ha un preciso fondamento nel nostro sistema costituzionale, anche se per alcuni decenni la legislazione ordinaria l'aveva sostanzialmente ignorato» e dimostra come sia sottinteso a tre gruppi di principi: principio del buon andamento, principio democratico e principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

finanziaria e organizzativa, la direzione amministrativa, consentendogli anche di adottare atti con rilevanza esterna (che impegnassero l'amministrazione verso l'esterno).

Il d.lgs. 29/1993, in attuazione della legge delega Amato del 1992, ridisegnando i rapporti fra politica ed amministrazione e ponendo come unico criterio del riparto la natura gestionale o di indirizzo dell'atto *de quo*, formalizzava il principio della distinzione tra politica e amministrazione nell'art. 3. Così il rapporto di subordinazione gerarchica tra dirigenza e organi politici veniva definitivamente sostituito da un rapporto di direzione con conseguente divieto per i Ministri di emanare indirizzi che coprissero l'attività gestionale riducendola a mera esecuzione.

Tuttavia, in sede applicativa la distinzione, introdotta con la c.d. "delega Amato" del 1992 e con il d.lgs. 29/1993, ha incontrato quattro principali difficoltà.

La prima difficoltà è di tipo culturale e consiste nell'ostacolo frapposto all'attività di programmazione del livello politico dall'assenza di una tradizione e di una cultura della direzione politica.

La seconda difficoltà si presenta come esogena e si ritrova nella successiva introduzione di numerosi meccanismi di *spoils system* che hanno rafforzato la dipendenza del vertice amministrativo rispetto al livello politico, vanificando anche lo spirito della riforma dell'organizzazione centrale approvata nel 1993.

La terza difficoltà è di tipo organizzativo e consiste nell'incapacità di introdurre modelli istituzionali che garantiscano un'effettiva attuazione della distinzione tra politica ed amministrazione, come dimostrato dalle resistenze incontrate nell'istituire agenzie dotate di reale autonomia rispetto al vertice politico.

Infine la quarta difficoltà è di tipo strutturale in quanto le riforme organizzative hanno sempre avuto come minimo comun denominatore le esigenze di contenimento e revisione della spesa che tuttavia hanno comportato riforme organizzative rapide e spesso orientate principalmente alla necessità di ricollocare il personale in servizio invece di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Al fine di porre rimedio a queste *empasse* applicative si sono succeduti ulteriori interventi normativi ispirati al principio di distinzione tra politica e amministrazione. Si tratta del d.lgs. 165/2001 e la della l. 145/2002, la quale tuttavia, pur incidendo in profondità sui rapporti tra dirigenza e organi di governo e agendo sul piano strutturale e organizzativo (accesso,

conferimento di incarichi, mobilità e responsabilità dei dirigenti), lasciava invece invariate le disposizioni relative alle funzioni esercitate.

Un definitivo avallo circa l'introduzione del principio di distinzione tra politica e amministrazione è arrivato poi dalla giurisprudenza, che ha costituzionalizzato la regola della distinzione delle funzioni considerandola di diretta deviazione dai principi fondamentali del buon andamento e dell'imparzialità di cui all'art. 97 Cost. e affermando che «la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.»⁵⁹.

In via di sintesi, il principio di distinzione, *rectius*, secondo quanto appena argomentato, di *distinzione funzionale*, risponde ad un'unica e semplice domanda: “*chi fa che cosa?*” o meglio “*che cosa è fatto da chi?*”. Infatti, sono il tipo di funzione svolta (in astratto) ed il tipo di atto adottato (in concreto) a determinare l'organizzazione, ossia la natura del soggetto (in astratto) ed il tipo di responsabilità (in concreto).

Sul lato del “*che cosa*” si distinguono funzioni di carattere politico e funzioni di carattere amministrativo. Le prime sono libere nei fini e nelle forme e non sottoposte a controllo e sindacato giurisdizionale; le seconde, esattamente l'inverso. Nei contenuti, le funzioni politiche consistono nella definizione dell'indirizzo politico⁶⁰ (*i.e.* definizione di obiettivi e

⁵⁹ Cfr. Corte Cost., 3 maggio 2013, n. 81. Altre pronunce in cui si afferma che la separazione delle funzioni è condizione necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione sono Corte Cost., 20 maggio 2008, n. 161, Corte Cost., 28 ottobre 2010, n. 304, Corte Cost., 28 novembre 2008, n. 390, Corte Cost., 23 marzo 2007, nn. 103 e 104. Il principio di separazione tra politica ed amministrazione è un classico esempio di come i principi base del diritto amministrativo hanno conquistato il diritto costituzionale imponendo una “costituzionalizzazione” di una parte del diritto amministrativo.

⁶⁰ Nella locuzione “indirizzo politico” si coglie un elemento dinamico che evoca un susseguirsi di altri atti che da esso traggono ragione e origine; l'aggettivo “politico” identifica l'azione di governo (in senso lato) che tende al conseguimento di fini pubblici, con uno stretto legame con i concetti di sovranità e potere. L'indirizzo politico unitariamente considerato è stato inquadrato come una delle funzioni statali, ulteriore rispetto alla triade classica dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziale): l'indirizzo politico, infatti, si concreterebbe in una funzione che troverebbe la sua caratterizzazione nella politicità dei suoi fini e, dunque, in ultima analisi, nella libertà della determinazione dei fini stessi. Una caratterizzazione in questo senso rende però alquanto problematico identificare gli atti che siano espressione di questa funzione di indirizzo politico. La principale obiezione si fonda sull'assunto che gli atti di indirizzo integrerebbero al tempo stesso anche l'esercizio di altre funzioni (normative o amministrative). Di conseguenza, non sembrando sostenibile che un atto possa adempiere contemporaneamente a più funzioni distinte, è stato proposto di parlare di *attività* di indirizzo piuttosto che di funzione o di atti di indirizzo, intendendo tale attività come una sequela di atti incidenti sulla natura giuridica e diretti e coordinati al conseguimento dei fini in funzione dei quali viene attribuita dal sistema normativo una

programmi da attuare e verifica della rispondenza dei risultati dell'attività gestionale agli indirizzi impartiti); quelle amministrative nella gestione (*i.e.* adozione di atti e provvedimenti amministrativi, nonché gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, operando scelte discrezionali in autonomia decisionale)⁶¹.

Alle due tipologie di funzioni corrispondono due tipi di atti, ossia gli atti di indirizzo ed i provvedimenti amministrativi, preceduti da un'attività procedimentale. Sono atti politici non solo gli atti di attuazione normativa dell'indirizzo politico, cioè legge e atti avente forza di legge, ma anche tutti gli atti prodromici all'emanazione di una legge o alla promulgazione di un decreto o regolamento, come l'iniziativa legislativa ovvero i messaggi alle Camere, nonché ogni altro atto avente carattere generale ed astratto. Per questa ragione, in quanto estranei all'area di operatività del principio di legalità, essi sono sottratti a qualsiasi tipo di sindacato giurisdizionale. La giurisprudenza fornisce alcuni esempi di atti politici, definibili anche atti di governo, quali i programmi di governo, le leggi pluriennali di spesa, leggi di approvazione del bilancio (Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 1976, n. 417)⁶².

Pertanto si deve affermare che concorrono alla nozione legislativa di atto politico due requisiti, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo: «occorre, da un lato, che si tratti di atto o provvedimento emanato dal governo, e cioè dall'autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica; dall'altro, che si tratti di atto o provvedimento emanato nell'esercizio del potere politico, anziché nell'esercizio di attività meramente amministrativa»⁶³.

determinata situazione soggettiva (cfr. in proposito G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009 e la *Postilla di aggiornamento* di M. PERINI).

⁶¹ In tema di conferimento di funzioni agli organi di governo e agli organi amministrativi cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7007 e Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 2010, n. 5980.

⁶² Con riguardo all'atto politico o atto di governo cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Atto politico e atto di governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009 e M. PERINI, voce *Atto politico e atto di governo. Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; E. GUICCIARDI, *Atto politico*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1937, pp. 265 ss.; A.M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, XXII, 2/1946, pp. 521 ss.; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. Dir.*, IV, 1959, Milano, pp. 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961.

⁶³ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094. Per un commento recente si veda L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, 1/2014, pp. 63 ss.. Sulla nozione di atto politico ed i suoi tratti essenziali cfr. anche TAR Campania, Salerno, sez. II, 5 dicembre 2012, n. 2251; Cons.

Alle funzioni amministrative corrispondono, invece, gli atti amministrativi⁶⁴ o, più precisamente, gli atti di gestione. Non è facile dare una definizione precisa del perimetro degli atti di gestione. La soluzione in apparenza più semplice consisterebbe nell'identificare gli atti gestionali negli atti amministrativi sia individuali che generali di programmazione e di pianificazione. Questa equazione però non è in concreto proponibile perché vi sono atti amministrativi che connotano scelte di fondo di natura squisitamente discrezionale e, come tali, inevitabilmente riservati agli organi di governo, come ad esempio decreti di concessione della cittadinanza *ex art. 9 l. 5 febbraio 1992, n. 91*, o le decisioni di scioglimento dei consigli comunali o di rimozione degli amministratori degli enti locali ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, o ancora i poteri sostitutivi o di soluzione dei conflitti di attribuzione o di superamento delle situazioni di stallo decisionale che coinvolgano differenti livelli territoriali di governo (come il caso dell'art. 14-*quater* della l. 241/1990) o nei casi di esercizio del potere governativo di annullamento straordinario degli atti illegittimi degli enti locali in qualunque tempo e a tutela dell'unità dell'ordinamento *ex art. 138 del d.lgs. 267/2000*.

Da questi esempi appare chiaro come la devoluzione dell'adozione di un certo atto all'organo di indirizzo politico prescinde dalla natura (politica o burocratica) degli organi competenti in via ordinaria come anche dalla natura (gestionale o indirizzo) degli atti da adottare⁶⁵. Inoltre la distinzione dei ruoli è spesso tradita nella legislazione di settore che prevede sovrapposizioni

Stato, sez. V, 6 maggio 2011, n. 2718 e, in dottrina, P. SANDRO, "Democrazia dell'alternanza" e atto politico: il Tar annulla la revoca del Consigliere Petroni, in *Foro Amm. TAR*, 10/2007, p. 3134 ss..

⁶⁴ Cfr. F. SATTA, voce *Atto amministrativo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009. La letteratura sull'atto amministrativo è vastissima e qui si citano solo i principali punti di riferimento: M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 157 ss.; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1968; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912; S. ROMANO, *Diritto amministrativo*, Padova, 1939; R. LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano 1941; G. GUARINO, *Atto amministrativo, organizzazione e giustizia amministrativa*, in *Riv. Amm.*, 1984, pp. 767 ss..

⁶⁵ L'attribuzione delle funzioni decisorie al livello politico piuttosto che a quello amministrativo si presenta come un tema molto dibattuto in materia ambientale (si pensi ad esempio all'individuazione dei siti d'interesse nazionale ai fini della bonifica per la forte ricaduta sociale di alcune scelte attuative e l'impatto sul governo e la programmazione del territorio) o nell'ambito della tutela dei beni culturali. In merito ai criteri per l'individuazione degli atti di gestione cfr. F.G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. Amm.*, 1-2/2012, pp. 21 ss..

di competenze all'interno dei singoli procedimenti amministrativi. In questi casi – che spaziano dalla pianificazione territoriale alle adozioni di autorizzazioni uniche in materia ambientale – sulla medesima decisione possono convergere valutazioni di organi amministrativi e di organi politici.

Spetta in ogni caso al legislatore, che tuttavia non può compiere scelte irragionevoli rispetto ai principi costituzionali e, segnatamente, all'imparzialità, l'individuazione della linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alla sfera politica e quelli di competenza della dirigenza amministrativa.

Come accennato, la giurisprudenza ha tuttavia elaborato una categoria di atti avente natura amministrativa aventi ad oggetto la c.d. attività di alta amministrazione, qualificabile come quell'azione provvedimentale e di indirizzo delle autorità preposte alla direzione dell'attività amministrativa al fine di garantire il buon andamento dell'amministrazione⁶⁶. Si tratta degli atti di alta amministrazione⁶⁷, una speciale classe di atti amministrativi la cui peculiarità risiede nella loro stessa funzione, ossia il raccordo tra la funzione di governo e la funzione amministrativa, occupando una posizione intermedia tra gli atti politici – volti all'individuazione degli obiettivi da perseguire – ed i provvedimenti amministrativi – diretti all'attuazione in concreto delle scelte politiche. Il fondamento costituzionale di tali atti si rinviene nell'art. 95 Cost. che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la funzione di unità di indirizzo del Governo. Per effetto della loro natura ibrida gli atti di alta amministrazione, in quanto atti di natura politica non sono soggetti ad una serie di norme

⁶⁶ *Ex multis*, tra le pronunce più recenti, si vedano: Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2014, n. 2792; TAR Lazio, Roma, sez. II, 21 gennaio 2013, n. 633; TAR Lazio, Roma, sez. I, 5 marzo 2012, n. 2223; Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502.

⁶⁷ Il significato dell'espressione "alta amministrazione" risulta di difficile precisazione, tanto che la dottrina (cfr. A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, 749) ha proposto di considerarla come una nozione esistenziale riconducendo ad essa tutti gli atti che in un certo momento storico siano considerati dalla legge o dalle autorità preposte alla direzione dell'attività amministrativa fondamentali e decisivi per il buon andamento della pubblica amministrazione. Nel contesto giuridico costituzionale vigente l'attività definita di alta amministrazione è venuta ad assumere la connotazione di indirizzo politico (o di governo) nei confronti dell'amministrazione. Gli atti adottati dal Consiglio dei Ministri nelle questioni che attengono all'indirizzo amministrativo possono dunque ritenersi di alta amministrazione, costituendo il tramite perché le scelte politiche del Governo, sostenute dalla fiducia delle Camere, si attuino nell'attività dell'amministrazione pubblica nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento. In argomento si rinvia a F. CUOCOLO, voce *Alta amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009 e alla monografia di G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973.

procedimentali (ad esempio le norme sulla partecipazione), ma in quanto atti amministrativi, non sono sottratti al sindacato del giudice amministrativo sotto il profilo della legalità ed eccesso di potere.

Per quanto attiene al “*chi*”, nell’attuale fisionomia dei rapporti tra politica ed amministrazione si ravvisa una divisione dei ruoli fra organi di direzione politica e burocrazia. I soggetti che sono uffici politici lo sono in quanto svolgono funzioni e adottano atti politici, mentre i funzionari amministrativi sono “oggettivamente” amministrativi per il tipo di funzioni e atti che svolgono e adottano. Sono organi politici o di direzione politica gli organi alla cui titolarità si accede (*i*) direttamente per designazione popolare e in relazione ai quali si viene costituendo il c.d. rapporto di rappresentanza politica, che si attua attraverso la regola della maggioranza, o (*ii*) per nomina da parte di un organo di designazione popolare di cui al punto che precede (come ad esempio il Presidente della Regione o i membri della giunta) ovvero indirettamente designati mediante il meccanismo della fiducia (come il Governo della Repubblica, ai sensi dell’art. 92 Cost.).

La ripartizione di funzioni e atti tra soggetti politici ed amministrativi comporta, infine, una distinzione anche di ambiti di responsabilità. Quella politica che ricade solo sugli organi di direzione politica e si traduce in conseguenze esclusivamente politiche (sfiducia, mancato rinnovo dei mandati) e quella derivante dall’esercizio dell’attività amministrativa di carattere civile (responsabilità civile della pubblica amministrazione), amministrativa (per danni all’erario), penale (reati contro la pubblica amministrazione).

Questa ripartizione ideale non sempre trova nella prassi una coincidenza simmetrica tra tipo di funzione svolta, atto adottato, soggetto agente e responsabilità applicabile. La situazione, infatti, si complica quando alcune funzioni amministrative, anche di gestione, sono affidate ad organi politici, i quali pertanto avranno ambiti di competenza e responsabilità eterogenei tra loro.

Recentemente la Corte Costituzionale, con la sentenza 81/2013, è intervenuta sul problema del riparto tra funzioni di indirizzo politico e gestione amministrativa e, in particolare quali

possano essere considerati atti gestori⁶⁸. L'occasione della pronuncia è l'art. 48, comma terzo, l.r. Sardegna n. 9/2006, che attribuisce alla Giunta la competenza a deliberare in materia di valutazione di impatto ambientale, sulla base dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti. Secondo il giudice delle leggi è ragionevole attribuire alla Giunta questo potere decisionale e non contrasta con il principio di imparzialità dell'amministrazione, in quanto l'attività istruttoria è svolta da un organo tecnico, mentre è lasciata alla Giunta solo la valutazione politica, seppure espressa mediante una deliberazione e non contenuta in una direttiva generale. Anzi, argomenta la Corte, investire l'organo politico dell'onere di assumere valutazione discrezionale particolarmente ampia appare molto più ragionevole che non ritenere che il soggetto politico possa esprimere solo indirizzi.

Tuttavia, se si lascia al politico ogni scelta che comporti una valutazione discrezionale ampia, v'è da chiedersi quale spazio rimanga per l'esercizio della cosiddetta discrezionalità amministrativa. In altri termini ci si deve porre questa domanda: fino a che punto la valutazione degli interessi in gioco è decisione politica e quando invece diventa decisione gestionale? Infatti, affinché una decisione sia di competenza del politico occorre una certa "dose" di discrezionalità, che rappresenta il criterio di ragionevolezza necessario al fine di escludere una violazione del principio di distinzione politica-amministrazione e del principio di imparzialità.

La sentenza 81/2013 propone al riguardo una scansione temporale e procedimentale relativamente all'adozione di atti amministrativi caratterizzati dall'esercizio di ampia discrezionalità (come appunto la VIA): un primo momento sarebbe caratterizzato dall'adozione di atti di indirizzo da parte dell'organo politico (che corrispondono alla ponderazione in astratto degli interessi coinvolti); il secondo tempo sarebbe, invece, occupato dall'attività istruttoria dell'organo amministrativo, a seguito della quale risultano determinate le modalità con cui adottare una certa decisione ma residua la discrezionalità circa l'*an* della stessa; infine potrà essere adottato l'atto finale da parte del politico (coincidente con la ponderazione in concreto degli interessi) che non potrà, tuttavia, prescindere dalle valutazioni

⁶⁸ In senso analogo cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254. Sul punto si veda S. DE GOTZEN, *La distinzione tra politica e amministrazione: funzioni di indirizzo, funzioni di gestione e potere deliberativo dell'organo politico*, in *Le Regioni*, 4/2013, pp. 863 ss..

tecniche condotte in modo imparziale dall'organo amministrativo⁶⁹. Secondo la Corte, richiamando anche principi comunitari e nazionali, la valutazione di impatto ambientale, per le sue stesse finalità, non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero. Non può, allora, sostenersi che la valutazione di impatto ambientale sia un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, rientrando come tale nelle attribuzioni proprie dei dirigenti, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei vari interessi pubblici tra loro contrapposti (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati, che su di esso insistono, e, come tale, deve essere correttamente affidata all'organo di governo, nel caso di specie la giunta regionale. Una separazione netta, dunque, almeno nelle intenzioni del legislatore ma, nella prassi amministrativa, non sempre rispettata.

Nei successivi capitoli si valuterà, a partire dall'analisi del funzionamento di organi e istituti, se nella prassi, l'assetto attuale dei rapporti tra politica ed amministrazione si attinge in maniera rispettosa dei canoni che deriverebbero da una rigorosa applicazione del principio di distinzione o se, piuttosto, siano riscontrabili modalità opache di svolgimento dei rapporti, che riguardano sia la fase "discensionale" dal livello politico all'amministrazione, sia la fase "ascensionale" dall'amministrazione alla politica⁷⁰.

Peraltro, la verifica dell'attuazione del principio di distinzione funzionale va collocata nel quadro di una forma di governo ad esecutivo debole – un parlamentarismo, in cui le funzioni esecutive (di indirizzo e di gestione) non sono realmente distinte perché attribuite a strutture

⁶⁹ Si veda il commento di A. GANDINO, *L'adozione dell'atto conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale: un "problema" del dirigente o del ministro?*, in *Foro It.*, 5/2006, pp. 276 ss..

⁷⁰ Sul principio di distinzione tra politica e amministrazione si vedano anche F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, in *Astrid Rassegna* 14 giugno 2007 - n. 52; F. MERLONI, *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in AA.VV., *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007; N. SPERANZA, *Governo e pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 1971.

Cap. I - I modelli teorici e i principi costituzionali

che condividono la medesima legittimazione derivandola l'una dall'altro in base al vincolo fiduciario –, che, purtroppo, frustra i virtuosismi ed esaspera i tratti di instabilità e inefficienza dell'apparato amministrativo.

CAP. II – GOVERNO, MINISTERI E STRUTTURE DI RACCORDO

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Il Governo e i modelli di organizzazione dei Ministeri. – 3. L’evoluzione della disciplina dei Ministeri in Italia. – 4. L’attuale struttura organizzativa dei Ministeri. – 5. La Presidenza del Consiglio dei Ministri. – 6. Le strutture di raccordo: gli uffici di *staff*. – 6.1 Gli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri. – 6.2. Gli uffici di diretta collaborazione nella normativa regionale e locale.

1. Premesse

Un primo momento di indagine sulle modalità operative con cui si è data attuazione ai principi costituzionali in materia di rapporti tra politica ed amministrazione è dato dall’analisi del versante “politico” ossia della struttura e dell’organizzazione di quei soggetti chiamati ad imprimere l’indirizzo politico all’amministrazione che svolge funzioni di gestione. Si esamineranno quindi gli aspetti organizzativi e le modalità di funzionamento del Governo e dei suoi Ministeri dedicando particolare attenzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per inquadrarla correttamente.

Come per altre sezioni di questo elaborato, l’analisi della disciplina attuale tiene conto anche delle varie riforme in tema di organizzazione che hanno comportato la riduzione degli apparati ministeriali, l’istituzione delle agenzie con funzioni tecnico-operative e la concentrazione degli uffici periferici. Una seconda parte dell’analisi svolta in questo capitolo riguarda gli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri e dei vertici politici degli enti locali, quale punto di snodo e crocevia fondamentale tra politica e amministrazione.

È bene chiarire che in questo capitolo si approfondirà la funzione di governo⁷¹ complessivamente intesa, consistente nell’attività sia di carattere politico che amministrativo

⁷¹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in www.sintesidialettica.it, secondo cui per funzioni di governo si intendono le attività che fanno capo al Governo soggettivamente inteso (cioè gli organi e gli uffici di cui agli artt. 92 e 95 Cost.) all’interno delle quali si possono distinguere attività di

svolta dagli organi esecutivi, all'interno dei quali è individuabile un vertice politico (il Ministro), supportato dagli uffici di *staff* e un apparato amministrativo (il Ministero). La compresenza di organi politici e organi amministrativi all'interno di un unico organo costituzionale, il Governo appunto, è un'ulteriore evidenza dello stretto collegamento che esiste tra politica ed amministrazione, che, come si è visto, costituiscono due momenti della stessa funzione esecutiva. Nel profilo genetico della pubblica amministrazione vi è, infatti, un forte legame con l'esecutivo poiché essa nasce proprio come apparato servente del Governo. Echi di questa concezione si rinvencono nell'art. 20 della Costituzione francese in cui si stabilisce che il Governo «*dispose de l'administration*» e nel fatto che nella nostra Costituzione la sezione dedicata alla pubblica amministrazione è inserita nel titolo sul Governo.

L'unità della funzione di governo nella diversità delle sue due componenti, politica e amministrativa, determina motivi di tensione che nella patologia del rapporto possono degenerare nella rottura degli equilibri e in un'invasione della sfera di competenza costituzionalmente riconosciuta all'altro apparato. Ne deriva che i rapporti tra politica e amministrazione si collocano tra politicizzazione dell'amministrazione e funzionarizzazione o tecnicizzazione della politica, due forze opposte che possono però coesistere non essendo tra loro alternative.

2. Il Governo e i modelli di organizzazione dei Ministeri

Il Governo è l'espressione della maggioranza parlamentare, cioè della coalizione di partiti che ha ottenuto il maggior numero di seggi in Parlamento ad esito delle elezioni. Si tratta dell'organo politico che esercita le funzioni di indirizzo politico-amministrativo definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, nonché verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione rispetto agli indirizzi impartiti (cfr. art. 4, primo comma del d.lgs. 165/2001). La manifestazione tipica dei poteri di indirizzo e coordinamento della politica generale si rinviene nelle “direttive” che il Presidente può sottoporre all'attenzione del Consiglio dei

carattere politico e attività di amministrazione. Si veda anche M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009, par. 5 – *Struttura politica e organizzazione amministrativa*.

Ministri per indirizzare l'attività amministrativa verso obiettivi coerenti con l'azione di Governo.

Il Governo è però un organo costituzionale complesso, composto a sua volta da altri organi dotati di autonomia e con specifiche funzioni. In particolare, il Governo è costituito da Presidente del Consiglio – nominato dal Presidente della Repubblica – dai Ministri da lui proposti e dal Consiglio dei Ministri, che costituisce un organo collegiale a sé stante⁷². I Ministri sono responsabili, individualmente, degli atti dei loro dicasteri e, collegialmente, di quelli deliberati dal Consiglio dei Ministri.

Al Presidente del Consiglio, in quanto capo dell'esecutivo, la Carta costituzionale conferisce un'autonoma rilevanza, facendone il centro nevralgico dell'intera attività del Governo: egli, infatti, dirige la politica generale e ne è responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei Ministri. Tali funzioni, però, non si

⁷² Il Consiglio dei Ministri è menzionato nei seguenti articoli della Costituzione:

- a) art. 92 Cost., in cui si indicano gli organi di cui si compone il Governo della Repubblica, ossia Presidente del Consiglio e Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri;
- b) art. 93 Cost., che prevede che il Presidente del Consiglio e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica;
- c) art. 95 Cost., relativo alla politica generale del Governo e alla responsabilità individuale dei Ministri per gli atti dei loro dicasteri e collegiale degli atti del Consiglio dei Ministri.

In argomento si vedano P. BARILE, voce *Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; G. AMATO, *Il Governo*, in *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, pp. 79 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Consiglio dei Ministri*, in *Nss D.I.*, IV, Torino, 1959, pp. 145 ss.; P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986; P. CALANDRA, *Il ruolo dell'esecutivo nello sviluppo della forma di governo in Italia*, in *Associazione per gli studio e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1 Seminari 1989-1990*, Milano, 1991; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 133 ss.; E. CHELI, *Consiglio dei Ministri*, in *E.F.*, II, Milano, 1958, pp. 479 ss.; E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977, pp. 41 ss.; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quaderni cost.*, 1990, pp. 53 ss.; C. CHIMENTI, *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, 1989; E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1989; A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studio e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1 Seminari 1989-1990*, Milano, 1991; S. MERLINI, *Il Governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1991; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 675 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986; G. POTENZA, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, *Dir. Soc.*, 1980, pp. 725 ss.; G. ROLLA, *Il Consiglio dei Ministri tra modello costituzionale e prassi*, in *Quad. Cost.*, 1982 pp. 367 ss..

spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito questo assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni.

In base all'art. 2 della l. 400/1988, il Consiglio dei Ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Esso delibera, inoltre, su ogni altra questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere e provvede a dirimere i conflitti di attribuzione tra i Ministri⁷³.

Poiché il Governo deve essere in grado di abbracciare l'intero spettro delle attività di carattere amministrativo esercitate nell'ordinamento, deve essere necessariamente organizzato e strutturato in diversi dicasteri, corrispondenti alle diverse sfere di funzioni da esercitare. L'amministrazione centrale dello Stato è pertanto organizzata per Ministeri, nel senso che tutta l'attività amministrativa dello Stato viene curata, *ratione materiae*, da uno dei Ministeri del Governo competente, fatta eccezione per quelle materie attribuite alla competenza degli enti strumentali.

I Ministeri sono uffici complessi dotati di personale e mezzi propri che operano in settori di intervento omogenei e si diversificano tra loro per tipi di funzioni, soluzioni strutturali interne ed esterne, dimensioni e disciplina. Nonostante queste sostanziali differenze, si tende a considerare l'ordinamento dei Ministeri come un corpo informato ad un unico ed identico schema funzionale e modello organizzativo, probabilmente per effetto del principio costituzionale che sancisce la pari dignità dei componenti del Consiglio dei Ministri.

Al vertice di ciascun Ministero vi è un Ministro, nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio che è responsabile individualmente degli atti adottati nell'ambito del dicastero affidatogli e collegialmente delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri. Spetta ai Ministri la funzione di indirizzo politico, e cioè la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e una funzione di controllo sulla rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Al contrario, la gestione

⁷³ Il Consiglio dei Ministri assolve, poi, ad ulteriori funzioni, come: quella di approvare provvedimenti ministeriali che abbiano ricevuto il parere negativo obbligatorio del Consiglio di Stato qualora il Ministro intenda discostarsi dal parere stesso; quella di chiedere alla Corte dei conti l'apposizione del visto con riserva sopra atti amministrativi soggetti al suo controllo; quella di approvare l'elenco dei sottosegretari e di nominare le più alte cariche della gerarchia amministrativa (cfr. art. 2, l. 400/1988).

finanziaria, tecnica e amministrativa spetta ai dirigenti cui compete l'adozione di tutti gli atti che impegnano il Ministro verso l'esterno⁷⁴.

Sotto un profilo comparatistico i modelli di organizzazione amministrativa sono riconducibili a due archetipi: quello ministeriale di stampo francese e fortemente ancorato all'esecutivo; quello dipartimentale di matrice anglosassone, più flessibile e basato su una netta distinzione dei compiti politici da quelli amministrativi⁷⁵.

Il modello dell'organizzazione amministrativa del Governo per Ministeri nasce in Francia ed è di matrice napoleonica. Esso consta di una struttura piramidale e gerarchica dell'amministrazione statale dotata di un vertice politico, il Ministro, che è membro del Governo nazionale e politicamente responsabile dell'operato del Ministero di cui è a capo (principio della responsabilità ministeriale). Il numero dei Ministeri è variabile e viene fissato con decreto del capo dello Stato. Ai Ministeri sono attribuiti sia compiti politici che amministrativi in senso proprio. Inoltre, ciascun Ministero è diviso in *directions*, a capo delle quali è posto un *directeur de ministère* che rappresenta il vertice amministrativo dell'organizzazione dipartimentale. Dai *directeurs* dipendono i capi dei servizi centrali e decentrati. I *directeurs* hanno una certa autonomia, cui si ricollega una propria responsabilità, potendo disporre di una delega di firma da parte del Ministro e in tal modo hanno la possibilità di adottare a nome del Ministro circolari ed istruzioni liberamente revocabili dal Ministro delegante.

⁷⁴ A tale riguardo, si veda, *inter alia*, Corte conti, sez. III giur. centr. app., 31 dicembre 2010, n. 878/A, secondo cui «[l]a distinzione delle funzioni d'indirizzo politico amministrativo, spettanti al ministro, da quelle di gestione amministrativa, spettanti ai dirigenti, non esclude che il ministro stesso risponda in relazione ad atti di gestione (nella specie, concernenti procedimenti contrattuali), allorché si sia concretamente ingerito in tali attività». La fattispecie esaminata dal giudice contabile riguardava un contratto di consulenza per il monitoraggio, attraverso un sistema informatico, dell'attività degli uffici giudiziari, e nello specifico il Ministro non si era limitato ad impartire un indirizzo politico amministrativo, ma aveva egli stesso scelto il contraente con criterio fiduciario, stipulando l'illegittimo e dannoso contratto di consulenza.

⁷⁵ La letteratura sull'organizzazione giuridica della pubblica amministrazione è molto vasta. Ai fini per i quali vengono richiamati i modelli organizzativi in questa tesi, si rinvia ai manuali e corsi di diritto amministrativo, costituzionale, istituzioni di diritto pubblico e scienza dell'amministrazione, menzionando le principali opere (in ordine di pubblicazione): A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello stato*, I e II, Padova, 1931; V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1975; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983.

Nel modello di matrice anglosassone, invece, il rapporto tra Ministro e funzionari si basa sul principio di separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle gestione e sulla non ingerenza della politica nell'amministrazione. Si è quindi sviluppato un modello più flessibile fondato sulla costituzione di appositi organismi (*boards* o *commissions*) nonché sulla istituzione di uffici permanenti (*departmenets*) non dissimili dai Ministeri, anche se se ne differenziano perché questi ultimi si connotano per una più stretta soggezione al vertice dell'esecutivo e per le funzioni svolte⁷⁶.

A partire dagli anni '80 i sistemi caratterizzati dal modello dipartimentale hanno dato avvio a una serie di riforme per snellire l'amministrazione ed esternalizzarla dai Ministeri attraverso moduli organizzativi diversi, che si concretano nella creazione di numerose *executive agencies*, poste sotto le direttive dei ministeri. Secondo il celebre Fulton Report⁷⁷, per ottenere una migliore allocazione delle funzioni amministrative occorre, infatti, portare fuori dal centro un consistente numero di attività e attribuirle a organismi collocati all'esterno della struttura ministeriale comunque sottoposti alle direttive dei ministeri. Questo è noto come il c.d. fenomeno dell'*agencification*, ossia la creazione di agenzie o altri uffici con compiti operativi incardinati nell'esecutivo ma dotati di maggiore autonomia, che realizzano uno snellimento degli apparati ministeriali e al contempo una miglior distinzione tra i compiti politici e quelli amministrativi.

La stagione delle riforme degli ultimi vent'anni ha comportato un avvicinamento tra il modello per Ministeri e quello a dipartimenti, che presentano ora numerosi tratti comuni. Negli ultimi anni infatti il modello ministeriale è stato sottoposto a importanti riforme

⁷⁶ Nel Regno Unito il Governo è formato da un Primo Ministro, da una ventina di *cabinet minister*, e da oltre cinquanta *junior ministers*. Le strutture ministeriali sono poi supportate da molteplici uffici di *secretary* composti da alti funzionari in relazione diretta con il Ministro (chiamati *high civil servants*).

Negli Stati Uniti il governo federale è articolato in *executive department* (ossia uffici esecutivi collegati al presidente, con a capo un *secretary*). Quanto all'articolazione interna ai dipartimenti, essi sono costituiti da numerosi uffici complessi muniti di speciale autonomia, denominati *administrations* o *bureaus*. Inoltre l'amministrazione centrale poggia su oltre sessanta *independent agency*, tra le quali si distinguono le *executive agency* e le *independent commission*. Tali strutture sono ricondotte solo dal punto di vista formale ai *department* ma sono di fatto sottratte dall'influenza politica. Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999, pp. 43 ss..

⁷⁷ Lord Fulton, *Report of the Commitee on the civil service*, HMSO, London, 1968. Per un commento, cfr. G. FRY, *Reforming the civil service: the Fulton committee on the British home civil service*, Edinburgh university press, 1993.

motivate dalla duplice esigenza di riorganizzare il centro a seguito delle operazioni di decentramento e di rendere più efficienti le strutture ministeriali, potenziandone l'esecutività. Questo è avvenuto principalmente tramite l'agenzificazione⁷⁸. Il fenomeno della proliferazione di *agency* è comune a tutti i paesi che si trovano in quella fase in cui si cerca di snellire l'organizzazione ministeriale accentrata. Queste strutture organizzative, che assumono le forme più varie (*independent regulatory agencies*, enti pubblici – anche nella forma di società privata controllata dal socio pubblico in virtù del fenomeno della privatizzazione – *independent commissions*⁷⁹, *autorités administratives indépendantes*), sono affidatarie di funzioni di garanzia e di regolazione in settori o materie di particolare rilievo.

Le prime autorità indipendenti⁸⁰ sono introdotte in Europa negli anni '90 in settori sensibili a livello di democraticità e concorrenza, come nel campo delle telecomunicazioni. In ciò

⁷⁸ Il termine *agency* è usato come *omnibus label* per descrivere la pleora di istituzioni che svolgono funzioni di natura governativa ma che sono collocate al di fuori dei *departments* in cui si articola la pubblica amministrazione dipendente dall'esecutivo (cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999, pp. 43 ss.). I caratteri comuni delle *agency* sono i seguenti:

- svolgono attività sulla base di un'apposita convenzione fra il Ministero competente ed il direttore generale dell'agenzia che fissa gli obiettivi da perseguire ed i risultati attesi;
- svolgono prestazioni a favore di altre amministrazioni sulla base di contratti di consulenza assistenza, collaborazione, servizio, supporto e promozione;
- sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza di un Ministro che approva i programmi di attività, organizzazione interna, bilanci e rendiconti dell'agenzia;
- hanno piena autonomia entro i limiti della convenzione e degli indirizzi, condizionata dai penetranti poteri di indirizzo e vigilanza dei Ministri;
- i relativi direttori – coadiuvati da un comitato direttivo di dirigenti – sono investiti di poteri e responsabilità di gestione in attuazione degli indirizzi impartiti dal Ministro;
- sono soggette a controlli interni ad opera dei revisori dei conti e controllo estero della Corte dei conti sui risultati di gestione;
- sono caratterizzate da particolari modalità di nomina dei loro organi e i loro membri hanno uno *status* differenziato;
- sono sottoposte solo alla legge e alla giurisdizione e, almeno in via di principio, sono sottratte ai poteri di indirizzo e controllo da parte della politica.

⁷⁹ Le *independent commission* vengono nominate negli Stati Uniti dal Presidente insieme al Senato secondo criteri *bipartisan* e non sono sottoposte alle regole dello *spoils system*. Svolgono funzioni sia decisorie (*adjudication*) sia di *rule making*. Dal momento che hanno poteri normativi e possono applicare le regole da esse stesse create, si è dubitato della loro legittimazione costituzionale. La giurisprudenza ha invece chiarito che il Congresso può delegare ad autorità indipendenti poteri di *rule making* attraverso un atto legislativo.

⁸⁰ In argomento si veda M. D'ALBERTI, voce *Autorità indipendenti (Dir. Amm.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; M. MANETTI, voce *Autorità indipendenti (Dir. Cost.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; A. MASSERA, "*Autonomia*" e "*indipendenza*" nell'amministrazione dello Stato,

l'Europa ha seguito il modello delle *independent regulatory agencies* degli Stati Uniti, di cui ha emulato i tratti caratteristici. Innanzitutto, la previsione di questo modello organizzativo trova spiegazione in una finalità di carattere giustiziale, al fine di dare protezione a particolari categorie di interessi, generalmente collettivi o diffusi. In secondo luogo, l'indipendenza delle autorità è assicurata da forme di autonomia nei riguardi del Governo e dei soggetti imprenditoriali operanti nei settori interessati e garantita da (i) procedure di nomina degli organi di vertice di queste autorità particolarmente solenni, (ii) durata del loro mandato, sfalsato rispetto ai tempi delle cariche politiche, (iii) regole severe sulle incompatibilità e i conflitti di interesse e (iv) non revocabilità dei membri per motivi politici (*i.e.* i componenti non sono soggetti ai meccanismi di *spoils system*). Infine, le autorità indipendenti svolgono un insieme composito di funzioni di controllo, regolazione e sanzione che usualmente sarebbero ripartite tra i diversi poteri dello Stato.

Tuttavia, rispetto al modello statunitense, in Europa le autorità indipendenti costituiscono ancora un modello organizzativo previsto in via d'eccezione se confrontato con il modello ministeriale, il che comporta un'eccessiva interferenza tra le funzioni dei Ministeri e quelle attribuite alle autorità indipendenti.

Per quanto riguarda l'Italia si può ritenere che il processo di *agencification* non abbia mai veramente attecchito, anche se il modello per agenzie, sebbene non contemplato dalla Costituzione, sarebbe con essa compatibile⁸¹. Ciò a causa di una forte resistenza degli apparati di governo a cedere funzioni, che, di fatto, ha svilito il nuovo modello organizzativo che avrebbe potuto assicurare un certo livello di "distanza" tra gli organi politici e la gestione di funzioni tecnico-operative.

in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988, pp. 449 ss.; N. LONGOBARDI, *Le "amministrazioni indipendenti": profili introduttivi*, in *Scritti per M. Nigro*, II, Milano, 1991, pp. 175 ss.; N. LONGOBARDI, "Amministrazioni indipendenti" e posizione istituzionale nell'amministrazione pubblica, in *Dir. Banca*, 1/1993, pp. 33 ss.; C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1988, pp. 549 ss.; F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle autorità indipendenti*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, pp. 151 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Premesse problematiche allo studio delle "amministrazioni indipendenti"*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, pp. 1 ss.; M. MORISI, *Le autorità indipendenti in Italia. Premesse per una riflessione politologica*, in *Queste istituzioni*, n. 108/1996, pp. 103 ss..

⁸¹ In proposito si rinvia a M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2015, pp. 641 ss..

Su questo quadro incide anche la c.d. “riforma Madia” (l. delega n. 124/2015 e schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 25 agosto 2016), la cui operatività è a oggi sospesa per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 su cui *infra*⁸², che intende potenziare le competenze delle agenzie governative nazionali al fine di assicurare l’effettivo esercizio delle loro attribuzioni nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione (cfr. art. 8, lett. c) n. 5).

3. L’evoluzione della disciplina dei Ministeri in Italia

In Italia, la disciplina costituzionale di riferimento dell’organizzazione dei Ministeri è definita dall’art. 95 Cost., terzo comma – in base al quale è la legge a dover determinare il numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei Ministeri, configurando così una riserva di legge assoluta – e dall’art. 97 Cost., primo comma – che si riferisce in generale a tutti gli uffici pubblici (e quindi anche i Ministeri) che devono essere organizzati secondo le disposizioni di legge, e che, a differenza dell’art. 95 Cost., terzo comma, configura una riserva di legge relativa.

A bene vedere, però, per lungo tempo dopo l’entrata in vigore della Costituzione non si è data attuazione agli artt. 95 e 97 Cost., in quanto le sole leggi relative all’organizzazione generale dei Ministeri risalivano ai Governi Cavour e Crispi del 1853 e del 1888. La tradizionale struttura organizzativa per Ministeri risaliva infatti alla l. 23 marzo 1853, n. 1483 ed era caratterizzata per la suddivisione di ogni Ministero in direzioni generali – sottoposte all’immediata direzione del Ministro – e, di queste, in direzioni centrali, a loro volta articolate in servizi, divisioni e uffici, che costituivano la cellula fondamentale dell’organizzazione. Si trattava di una struttura complessa, non sempre rispondente alle necessità amministrative in rapida evoluzione e che, soprattutto, causava difficoltà nel ricondurre le funzioni amministrative a chiari centri decisionali.

In questo quadro caratterizzato dalla frammentazione di funzioni e competenze, i Ministri si servivano con frequenza dei loro Uffici di Gabinetto, spesso diretti da persone estranee all’amministrazione. Tali uffici, aventi l’originaria funzione di *staff* a supporto delle funzioni di coordinamento e di indirizzo politico spettanti ai Ministri⁸³, si sarebbero poi trasformati in

⁸² Per l’analisi della portata della sent. Corte Cost. n. 251/2016 si rinvia a cap. III, par. 6.

⁸³ Agli uffici di *staff*, definiti anche uffici di “diretta collaborazione”, è dedicata la seconda parte del presente capitolo (cfr. cap. II, par. 6).

organismi che avrebbero espropriato le direzioni generali delle loro funzioni amministrative di spettanza, contribuendo a rendere confuso e disorganico il riparto di funzioni e competenze all'interno dei Ministeri.

In via di sintesi i limiti delle strutture tradizionali dei Ministeri possono individuarsi in:

- (i) mancanza di flessibilità di fronte alle mutevoli esigenze cui far fronte con gli strumenti organizzativi;
- (ii) notevole confusione normativa, contraddistinta da una congerie di norme stratificate nel tempo che creava duplicazione di organi e sovrapposizioni di competenze; e
- (iii) sostanziale indistinzione tra politica ed amministrazione strutturata in modo unitario all'interno del potere esecutivo⁸⁴.

La prima legge generale sull'organizzazione dei Ministeri che, dopo oltre un secolo, dà attuazione alla norma di cui all'art. 95 Cost., terzo comma⁸⁵ è costituita dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, improntato a criteri di razionalità organizzativa e procedurale, snellimento, efficacia, efficienza – principi che sono andati ad integrare i consolidati canoni giuridici di imparzialità, trasparenza e buon andamento, consacrati dalla legge sul procedimento amministrativo. Si tratta, in sostanza, di una “legge generale”, attuazione dell'art. 11 della

⁸⁴ Sulla riorganizzazione dei Ministeri a seguito degli intervenuti che si sono via via susseguiti cfr. *inter alia*, F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 88 ss.; G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 29 ss.; A. SANDULLI, G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/2011, pp. 47 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999, pp. 43 ss.. Il punto a partire dal 2007 si trova in G. D'AURIA, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, pag. 831 ss..

⁸⁵ In particolare, cfr. G. D'AURIA, *La riforma dei ministeri – La nuova geografia dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 17 ss.. Per un approfondimento sulla riforma del 1999 con specifico riguardo alle modalità con cui essa ha inciso sulla riorganizzazione di alcuni Ministeri, si vedano anche: M. COCCONI, *I nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2009, pp. 1025 ss. (relativo al Ministero dell'Istruzione), F. DI LASCIO, *I nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2009, pp. 1025 ss. (sul Ministero dello Sviluppo Economico), M.B. BASTIONI, *La riforma dei ministeri – Il Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss., R. LUPI, *La riforma dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 17 ss. (con riguardo al Ministero delle Finanze), A. VILLA, *La riforma dei ministeri – Il ministero della difesa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss., M. SAVINO, *La riforma dei ministeri – Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss..

legge delega 59/1997⁸⁶ che detta regole uniformi per l'organizzazione dei Ministeri – determinandone il numero, le attribuzioni e la struttura – e che s'inserisce coerentemente nel più ampio contesto della riforma amministrativa avviata dai governi Amato (l. 421/1992) e Ciampi (l. 537/1993). Con l'art. 13 della l. 59/1997 si stabilisce che il disegno organizzativo generale dei Ministeri rientra sì nella sfera di competenza della legge ma, in aggiunta, si prevede che (i) i regolamenti governativi individuino gli uffici di livello dirigenziale generale e definiscano le relative piante organiche e (ii) i decreti ministeriali di natura non regolamentare definiscano i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

La nuova struttura di fonti normativa è impostata quindi su delegificazione e flessibilità – principi che incidono in particolar modo sull'assetto delle strutture che, tuttavia, non sono così ampie da consentire ai dirigenti di assumere tutte le determinazioni inerenti all'organizzazione dei loro uffici e del loro personale, dal momento che si rendeva necessario adottare decreti del Ministro per stabilire l'ordinamento degli uffici che dipendevano dai dirigenti generali, i quali restavano pertanto fortemente condizionati dalle decisioni dei Ministri⁸⁷.

La riforma del 1999 ha così disegnato una nuova struttura organizzativa per tutti i Ministeri, che supera i limiti della struttura precedente, accorpando gli uffici in pochi centri decisionali

⁸⁶ L'art. 11 della l. n. 59/1997 delegava il Governo ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, uno o più decreti legislativi diretti, tra l'altro, a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo. In particolare, la legge di delega si prefiggeva la razionalizzazione del sistema mediante diminuzione del numero dei Ministeri, direttamente collegata alle esigenze di funzionalità del Consiglio dei Ministri in qualità di organo collegiale. Ci si era, difatti, resi conto, che un numero elevato di soggetti capaci di esprimere il proprio consenso all'interno dei processi decisionali del Consiglio dei Ministri, creava problemi di funzionalità che potevano essere risolti mediante la riduzione dei dicasteri e l'eliminazione delle duplicazioni di funzioni e di uffici e delle sovrapposizioni di competenze venute in essere a causa della stratificazione delle leggi nel tempo.

⁸⁷ In proposito, si era obiettato che non si sarebbe dovuto consentire ad un decreto delegato (quale il d.lgs. 300/1999) di fissare criteri ulteriori rispetto a quanto stabilito dalla legge di delega. Sul punto cfr. D'AURIA, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri: introduzione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 9/2000, pp. 853 ss., che considera i criteri richiamati dal d.lgs. 300/1999 talmente generali da non comportare uno sviamento rispetto ai fini perseguiti dalla legge di delega. A tale riguardo, il decreto delegato ha mantenuto gli obiettivi prevenendo l'allargamento delle fonti di disciplina dell'organizzazione dei Ministeri, che da questo momento ha reso possibile definire la struttura organizzativa ministeriale tanto con decreti aventi natura regolamentare quanto con "decreti del Ministro" senza carattere regolamentare (cfr. art. 4, d.lgs. 300/1999).

competenti per grandi aree di funzioni, migliorando così la distribuzione delle competenze che fanno riferimento ad aree organiche e non ad interessi settoriali e semplificandone l'articolazione interna. Inoltre, ha ridimensionato il ruolo degli uffici di *staff* posti alle dirette dipendenze dei Ministri riconducendone le funzioni all'originaria missione di supporto e prevedendo che l'organizzazione interna fosse rivista con cadenza biennale in virtù del principio di flessibilità.

In particolare, il d.lgs. 300/1999 ha operato sia sotto il profilo funzionale, configurando una migliore e più efficiente ripartizione delle competenze in aree organiche, sia sotto il profilo organizzativo, in tre diverse direzioni:

- a) riduzione gli apparati ministeriali, limitando le singole unità di comando e identificandole con precisione (segretari generali, dipartimenti, direzioni generali);
- b) istituzione di dodici agenzie (sei delle quali con personalità giuridica) con funzioni tecnico-operative che richiedono particolari professionalità e competenze specialistiche nonché specifiche modalità di organizzazione del lavoro;
- c) concentrazione degli uffici periferici dell'amministrazione statale, prevedendo in particolare che accanto alle amministrazioni specializzate che operano nei settori della sicurezza, della difesa, della finanza, della giustizia, della scuola e dei beni culturali, fossero istituite strutture a carattere generale, attraverso la trasformazione delle prefetture in uffici territoriali di governo.

La vera portata innovativa del citato d.lgs. 300/1999 sta nel fatto che per la prima volta vengono disciplinate nel dettaglio e in maniera sistematica l'organizzazione e le funzioni dei Ministeri, i quali «svolgono, per mezzo della propria organizzazione, nonché per mezzo delle agenzie disciplinate dal [presente] decreto legislativo, le funzioni di spettanza statale nelle materie e secondo le aree funzionali indicate per ciascuna amministrazione dal [presente] decreto, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea», precisando che «[s]ono in ogni caso attribuiti ai ministri, anche con riferimento alle agenzie dotate di personalità giuridica, la titolarità dei poteri di indirizzo politico di cui agli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e la relativa responsabilità»⁸⁸.

⁸⁸ Cfr. art. 2, secondo e terzo comma del d.lgs. 300/1999.

Per ciascun Ministero il d.lgs. 300/1999 definisce la missione e individua le aree funzionali, determinando una struttura normativa comune a tutti i dicasteri recante norme di principio valevoli a prescindere dalla stessa articolazione della struttura medesima.

Il decreto del 1999 si preoccupa inoltre per la prima volta di esplicitare in via generale quelli che sono i modelli organizzativi dei Ministeri, quello dipartimentale e quello per direzioni generali, definendo quali Ministeri sono strutturati in dipartimenti e quali in direzioni⁸⁹, nonché gli organi e le funzioni di supporto che possono in astratto assumere rilevanza nell'organigramma di ciascun Ministero, quali il Segretario Generale⁹⁰, gli uffici di diretta collaborazione⁹¹ e le agenzie⁹². Infine il decreto in esame si preoccupa di dedicare un articolo anche all'amministrazione periferica, affidata alle prefetture-uffici territoriali del Governo.

Con il d.l. 12 giugno 2001, n. 217 ha avuto avvio il processo di modifica delle norme del d.lgs. n. 300/1999 sul numero e le attribuzioni dei Ministeri, destinato ad arrestarsi solo con la finanziaria del 2008. Il numero dei ministeri sale a 14, attraverso la ricostituzione del Ministero della Salute (che viene scorporato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche

⁸⁹ Si vedano primo e secondo comma dell'art. 3 del d.lgs. 300/1999. Si rinvia al successivo par. 4 del presente capitolo per la trattazione dell'attuale fisionomia organizzativa del Governo.

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 300/1999, il Segretario Generale, nei Ministeri in cui è previsto, opera alle dirette dipendenze del Ministro e, in particolare, assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro.

⁹¹ A tale riguardo si rinvia al successivo par. 6 del presente capitolo.

⁹² Le agenzie sono una sorta di prolungamento dell'organizzazione di alcuni Ministeri. Si tratta, in particolare, di strutture tecniche deputate allo svolgimento di attività specialistiche, secondo un modello assai diffuso nei Paesi nord europei e nei sistemi di *common law* e filtrato anche all'interno del sistema comunitario. L'art. 8 del d.lgs. 300/1999 introduce per la prima volta una normativa generale anche con riferimento alle agenzie che, per quanto connessa a fattispecie piuttosto differenziate, consente di definire i lineamenti di un nuovo tipo organizzativo, ordinato con regole unitarie e rafforza l'orientamento della pubblica amministrazione a strutturarsi secondo un modello decentrato. Queste previsioni, infatti, oltre a ribadire l'affermazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione, contribuiscono, per un verso, a realizzare il principio di flessibilità dell'organizzazione ministeriale e, per l'altro, ad affermare quello di complementarietà tra l'amministrazione centrale e quella regionale e locale. Si tratta di soggetti dotati di una propria autonomia statutaria, organizzativa, contabile e di gestione, sottoposti al controllo della Corte dei conti e ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro competente, rispetto al quale rappresentano un vero e proprio braccio operativo per le attività di carattere tecnico. Da un punto di vista organizzativo sono strutture poste a servizio delle amministrazioni pubbliche che, pur essendo separate dal Ministero cui accedono, sono soggette alla vigilanza del Ministro. La connessione tra Ministero e agenzie è determinata sulla base di apposite convenzioni nelle quali sono determinate le finalità da perseguire, i risultati attesi e lo stesso ammontare dei finanziamenti.

Sociali) e del Ministero delle Comunicazioni (con conseguente modifica delle funzioni del Ministero delle Attività Produttive e dell’Agenzia per le normative e i controlli tecnici).

Dopo pochi mesi viene approvata una nuova legge (la l. 6 luglio 2002, n. 137), questa volta contenente una delega al Governo per l’emanazione di decreti legislativi che provvedano al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione delle strutture ministeriali, soprattutto in relazione alla profonda modifica delle loro funzioni a seguito della nuova organizzazione dello Stato autonomistico disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Di fatto, si prolungava la delega conferita più di cinque anni prima con l’art. 11 della l. n. 59/1997, attraverso l’espedito dell’approvazione di decreti legislativi correttivi o modificativi.

In attuazione della l. n. 137/2002, sono poi emanati ben otto decreti legislativi “correttivi” del d.lgs. n. 300/1999 – focalizzati essenzialmente sulle seguenti amministrazioni: ambiente, attività produttive, beni culturali, comunicazioni, economia, infrastrutture, interno e *welfare* –, cui si aggiunge il d.lgs. n. 343 del 5 dicembre 2003 relativo all’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁹³. I nuovi decreti legislativi rimodulano le funzioni dei dicasteri, individuando (con specificazione del numero massimo di dipartimenti o direzioni generali) nuovi criteri per l’esercizio del potere regolamentare *ex art. 17*, comma 4-*bis*. In particolare, il d.lgs. 287/2002 ha modificato il disegno generale della riforma dei Ministeri in due punti:

- ha introdotto il concetto dell’alternatività rispetto all’organizzazione delle strutture ministeriali di primo livello (dipartimenti o direzioni generali);
- ha stabilito che l’istituzione della figura di segretario generale sia preclusa nei Ministeri a struttura dipartimentale e sia facoltativa nei Ministeri privi di dipartimenti.

Infine, con il d.l. 18 maggio 2006, n. 181 viene aumentato il numero dei Ministeri con portafogli da 14 a 18, con conseguente riordino delle funzioni rispetto all’assetto precedente.

⁹³ Trattasi dei seguenti provvedimenti: d.lgs. n. 287 del 6 dicembre 2002 (ambiente e tutela del territorio); d.lgs. n. 152 del 12 giugno 2003 (infrastrutture e trasporti); d.lgs. n. 173 del 3 luglio 2003 (economia e finanze); d.lgs. n. 241 del 11 agosto 2003 (lavoro e politiche sociali); d.lgs. n. 317 del 30 ottobre 2003 (interno); d.lgs. n. 366 del 30 dicembre 2003 (comunicazioni); d.lgs. n. 3 del 8 gennaio 2004 (beni e attività culturali); d.lgs. n. 34 del 22 gennaio 2004 (attività produttive). In attuazione dell’art. 2, primo comma della l. 186/2004 – che, una volta scaduta la delega, con un’operazione di dubbia costituzionalità, stabiliva una nuova riapertura degli termini sempre mediante l’espedito dell’integrazione e attuazione – sono poi stati emanati i seguenti provvedimenti: d.lgs. n. 200 del 8 settembre 2005; d.lgs. n. 201 del 8 settembre 2005; d.lgs. n. 216 del 6 ottobre 2005; d.lgs. n. 253 del 28 novembre 2005 (tutti concernenti la difesa).

Nel biennio 2007-2008 la XVI Legislatura ha avviato un ampio disegno di ristrutturazione dell'amministrazione centrale finalizzato, da un lato, a ridurre il costo degli apparati e, dall'altro, a migliorarne la funzionalità. Per le amministrazioni centrali, contestualmente alla realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (c.d. meccanismo dello *spending review*), l'art. 1, commi 404 - 419, della legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296) introduce disposizioni volte a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri, inserendosi nel processo di attuazione del riordino prefigurato dal sopra citato d.l. n. 181/2006.

Si tratta del primo ampio intervento sull'amministrazione centrale ai fini di contenimento della spesa pubblica con tre obiettivi specifici:

- un risparmio di spesa pluriennale;
- la riduzione del numero degli uffici dirigenziali (almeno il 10% di quelli di livello dirigenziale generale, e il 5% degli uffici di livello dirigenziale non generale);
- la riallocazione del personale con funzioni di supporto⁹⁴ (in modo che lo stesso non ecceda il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ciascuna amministrazione al fine di eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti)⁹⁵.

L'attuazione del processo di riorganizzazione appena descritto è stata solo parzialmente soddisfacente degli obiettivi previsti dalla legge del 2002. La maggior parte dei Ministeri ha infatti provveduto alla riorganizzazione con tempi dilatati rispetto alla scansione temporale prevista, la realizzazione dei risparmi di spesa è stata di misura inferiore alle previsioni e, in ogni caso, il riordino non è intervenuto sugli altri profili di intervento strutturale indicati dalla legge, come, in particolare, la rideterminazione e semplificazione delle articolazioni periferiche, la revisione degli uffici ispettivi e la razionalizzazione degli organismi collegiali.

⁹⁴ Le funzioni di supporto (c.d. *back office*) consistono in genere nella gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, affari generali e uffici di contabilità.

⁹⁵ L'art. 1, comma 404, lett. c), della legge finanziaria 2007 ha indicato in proposito due percorsi opzionabili dalle singole amministrazioni: l'accorpamento di tutti gli uffici periferici facenti capo ad una amministrazione in un unico ufficio regionale, oppure il trasferimento delle funzioni svolte da tali uffici all'interno delle prefetture - uffici territoriali del Governo. Per commento si veda G. D'ALESSIO, *Organizzazione, dirigenza e personale delle pubbliche amministrazioni nella legge finanziaria 2007*, relazione presentata al convegno su "La legge finanziaria 2007" (Roma, Università Roma Tre, 10 gennaio 2007), in *www.atrid-online.it*.

Pertanto, negli anni successivi si è proseguito con ulteriori interventi sull'organizzazione, che stabilivano obiettivi più rigorosi e collegavano i “tagli”, ancora una volta, all'interno di una più complessa ed ambiziosa revisione organizzativa da attuare secondo puntuali criteri definiti dal legislatore.

Questi nuovi interventi si sovrapponevano peraltro alla Finanziaria 2007 (*i.e.* l. 296/2006) che aveva introdotto disposizioni volte a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri, inserendosi nel processo di attuazione e di riordino già avviato dal d.l. 181/2006. Nello specifico, la Finanziaria 2007 prevedeva l'adozione di regolamenti volti a (i) riorganizzare gli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, con l'obiettivo di eliminare eventuali duplicazioni organizzative riducendone gli organici, (ii) favorire la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, nonché (iii) riorganizzare gli uffici aventi funzioni ispettive e di controllo.

L'anno successivo, con la Finanziaria 2008 (*i.e.* l. 244/2007), l'esigenza di contenere i costi di gestione collegati alle strutture dell'amministrazione centrale per la prima volta si coordinava con la riorganizzazione dei Ministeri e si stabiliva che dall'insediamento dell'Esecutivo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della legge, il numero di Ministri dovesse essere quello stabilito dal d.lgs. 300/1999 nella sua versione originaria⁹⁶, ristabilendo in 12 il numero massimo dei Ministeri e fissando in 60 unità la quota massima di Ministri senza portafoglio, viceministri e sottosegretari.

Per regolarizzare le modifiche intervenute nella compagine di Governo e adattare l'art. 2 del d.lgs. n. 300/1999 alle nuove denominazioni contenute nel d.P.R. del 7 maggio 2008 (con il quale sono stati nominati 12 Ministri con portafoglio e 9 Ministri senza portafoglio), il Governo approvava il d.l. 16 maggio 2008, n. 85 che conteneva la nuova denominazione dei Ministeri e la ricognizione delle competenze della Presidenza del Consiglio e delle altre norme di tipo organizzativo. Il d.l. 85/2008 disponeva una serie di norme attuative della

⁹⁶ Cfr. art. 1, comma 376, l. 244/2007. Per un commento sulla legge finanziaria in esame si vedano AA.VV., *La manovra finanziaria 2008: ombre e luci*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3/2008, pp. 249 ss., e G. D'ALESSIO, *Le norme della legge finanziaria 2008 in materia di personale delle pubbliche amministrazioni*, in G. TRUPIANO (a cura di), *La legge finanziaria 2008*, Roma, 2008, pp. 121 ss.. In un comma successivo a quello citato si prevede, oltretutto, che a decorrere dalla reviviscenza del testo originario del d.lgs. 300/1999, sarebbero state abrogate tutte le disposizioni non compatibili con la riduzione del numero dei ministeri, ivi comprese quelle recate dal d.l. 217/2001 e dal d.l. n. 181/2006 (le quali avevano modificato lo stesso d.lgs. 300/1999).

riforma introdotta dalla legge finanziaria per il 2008, destinate soprattutto a colmare la mancanza di disposizioni riguardanti le modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri e a stabilire i modi e i tempi del conseguente trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie e del personale da un Ministero all'altro. In questo senso, il testo della legge di conversione (l. 121/2008), oltre a precisare la spettanza delle attribuzioni ministeriali, interveniva a disciplinare i correlativi trasferimenti di risorse e a definirne gli ulteriori aspetti applicativi.

Il mese successivo il Governo adottava il d.l. 112/2008 (conv. in l. 133/2008)⁹⁷, il cui art. 74 recava ulteriori norme in tema di riduzione degli assetti organizzativi e il cui ambito di applicazione soggettivo era molto ampio, rivolgendosi sia alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo – ivi inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri –, sia ad agenzie, incluse quelle fiscali, enti pubblici non economici, enti di ricerca e agli enti pubblici elencati nell'art. 70, comma 4 del d.lgs. 165/2001. Con questo provvedimento avente forza di legge – anticipato nei suoi contenuti dall'art. 41, decimo comma del d.l. 207/2008⁹⁸ –, è stato imposto alle amministrazioni di:

- ridurre gli uffici dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore rispettivamente al 20% (per le amministrazioni centrali dello Stato) e al 15% (per tutte le altre amministrazioni pubbliche) di quelli esistenti;
- diminuire il personale adibito a compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10%; e infine
- rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale in modo da ottenere una riduzione della spesa per i relativi posti di organico.

⁹⁷ In argomento, C. LACAVA, E. MIDENA, *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008. La riorganizzazione dell'amministrazione centrale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, pp. 1189 ss..

⁹⁸ La norma citata ha previsto due innovazioni: la prima consiste nella possibilità di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in deroga alla normativa primaria che individuava la dotazione organica quale contenuto tipico dei regolamenti di organizzazione *ex art. 17, comma 4-bis*, della l. n. 400/1988; la seconda novità riguarda la possibilità di utilizzare i decreti ministeriali di natura non regolamentare non solo per definire i compiti degli uffici dirigenziali non generali – come si evince dalla lettura dell'art. 4, quarto comma, del d.lgs. n. 300/1999 e dell'art. 17, comma 4-bis, lett. e), della l. n. 400/1988 – ma altresì per distribuire tali uffici tra le strutture di livello dirigenziale generale, anche in deroga alla distribuzione operata dal regolamento di organizzazione.

Si noti che per assicurare l'operatività della normativa, tutti i provvedimenti richiamati hanno stabilito il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto e, solo a partire dal 2009, sono stati esclusi da tale divieto gli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione di riferimento ai sensi dell'art. 19, commi 5-*bis* e 6 del d.lgs. 165/2001.

Analoghe misure a quelle introdotte nel biennio 2007-2008 sono state successivamente adottate con l'articolo 2, comma 8-*bis*, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 e con l'art. 1, terzo comma, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che disponevano nei confronti delle medesime amministrazioni interessate dal citato art. 74 (fatte salve alcune esclusioni espressamente previste) ulteriori riduzioni degli assetti organizzativi (in misura, questa volta, non inferiore al 10%)⁹⁹.

L'assetto definitivo dei Ministeri sembra essere stato raggiunto con la l. 13 novembre 2009, n. 172 che porta a 13 il numero dei Ministeri e prevede che il numero totale dei componenti del Governo non possa essere superiore a 63¹⁰⁰.

Nell'ambito del programma di attuazione della c.d. *spending review*, stabilito con il d.l. n. 95 del 2012 (convertito dalla l. n. 135/2012), il legislatore ha disposto una nuova riduzione degli assetti organizzativi dell'amministrazione centrale dello Stato proseguendo un filone di interventi normativi inaugurato nel 2006, fortemente condizionato dal perdurare della congiuntura economica negativa e dalle esigenze di ordine finanziario legate all'acuirsi della crisi. Il d.l. 95/2012 conferma l'impostazione delle politiche economiche degli ultimi anni e la crescente consapevolezza che la razionalizzazione delle strutture pubbliche rappresenta un capitolo centrale nella strategia di contenimento e riduzione della spesa.

⁹⁹ Le misure commentate nel d.l. 138/2011 sono commentate in G. D'AURIA, *La manovra di agosto. Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2012, pp. 11 ss..

¹⁰⁰ I Ministeri sono attualmente i seguenti: Affari esteri e cooperazione internazionale; Interno; Giustizia; Difesa; Economia e Finanze; Sviluppo Economico; Politiche agricole alimentari e forestali; Ambiente e tutela del territorio e del mare; Infrastrutture e trasporti; Lavoro e politiche sociali; Istruzione università e ricerca; Beni e attività culturali e turismo; Salute. Quest'ultimo, nel 2009, veniva di nuovo scorporato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Più in dettaglio, vi sono ora quattro Ministeri che esercitano compiti di ordine e di indirizzo (Affari Esteri; Interno; Giustizia; Difesa). Ad altri quattro Ministeri sono affidate funzioni di natura economico-finanziaria (Economia e finanze, Sviluppo economico, Politiche agricole e Lavoro). Un gruppo di tre Ministeri, poi, opera nel campo sociale e culturale (Istruzione, università e ricerca; Beni e attività culturali; Salute). Infine, vi sono due Ministeri che agiscono nel settore delle infrastrutture e dei servizi (Infrastrutture e Trasporti; Ambiente).

Le misure utilizzate per contenere i costi dell'organizzazione sono ancora una volta rappresentate dalla riduzione su base percentuale delle dotazioni organiche e del numero degli apparati amministrativi. Agli obiettivi definiti dalla legge in via quantitativa, inoltre, le disposizioni del d.l. n. 95/2012 affiancano un nuovo riordino delle strutture centrali e periferiche dei Ministeri, secondo uno schema già sperimentato con il d.l. n. 112/2008, apportandovi alcune innovative modifiche per garantire l'effettività dell'attuazione da parte delle amministrazioni coinvolte: da un lato, centralizzando il procedimento di rideterminazione delle piante organiche, dall'altro, modulando il sistema delle fonti organizzative – con alcune evidenti forzature – con l'obiettivo di accelerare i tempi di realizzazione delle misure approvate e, in tal modo, i risparmi attesi.

Le misure previste dall'articolo 2 del d.l. n. 95/2012 si pongono in sostanziale continuità con gli interventi precedenti. Anche in questo caso è richiesto alle amministrazioni di realizzare puntuali obiettivi di riduzione del personale e delle strutture, ma, come già prefigurato dalla l. n. 296/2006 e dal d.l. n. 112/2008, questi devono accompagnarsi ad una riprogrammazione complessiva degli assetti organizzativi centrali e periferici, che comporta una nuova articolazione degli uffici e la redistribuzione ottimale del personale. Accanto a ciò, sono riscontrabili alcuni elementi di novità rispetto alle precedenti esperienze.

Resta sostanzialmente invariato il campo soggettivo di applicazione delle riduzioni, rappresentato dalle amministrazioni che fanno capo al governo centrale, come individuate nei precedenti provvedimenti.

Infine, il decreto sulla *spending review* ha introdotto clausole di flessibilità che prevedendo la sospensione dell'efficacia delle misure all'esito di altre procedure di razionalizzazione organizzativa. È questo il caso della deroga stabilita per il personale dell'amministrazione civile del Ministero dell'Interno, al quale le riduzioni si applicano solo a conclusione del processo di soppressione e razionalizzazione delle Province e comunque entro il 30 giugno 2014, e per il personale del Ministero degli Affari esteri, per il quale è preordinata la riorganizzazione delle sedi estere.

Quanto al tema delle riduzioni degli uffici e delle dotazioni organiche, il d.l. 95/2012, da un lato ha disposto un'ulteriore sostanziale riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche in misura non inferiore al 20% per il personale dirigenziale (di livello generale e non generale) e

del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale (cfr. art. 2, primo comma)¹⁰¹.

Dall'altro lato, lo stesso provvedimento ha consentito un'applicazione selettiva dei tagli, ossia la possibilità di effettuare le riduzioni tenendo conto della specificità delle singole amministrazioni e in misura inferiore alle percentuali richieste, a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle dotazioni organiche di altre amministrazioni (art. 2, quinto comma). In sede amministrativa è stata chiarita la possibilità di ricorrere allo strumento della compensazione non solo tra amministrazioni (compensazione trasversale), ma anche all'interno di ogni singola amministrazione, tra le aree/profili del personale non dirigenziale (compensazione interna), e tra Ministeri ed enti vigilati (compensazione verticale)¹⁰².

Nel disegno normativo prefigurato dal d.l. 95 il riordino organizzativo conseguente alla rideterminazione delle dotazioni ministeriali deve seguire alcuni criteri di merito e di forma. Rispetto al contenuto, non si evidenziano particolari innovazioni e si tratta di criteri presenti fin dalla l. n. 296/2006, quali la concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, la rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale, l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, nonché, come unico nuovo criterio, la "tendenziale" eliminazione degli incarichi dirigenziali di consulenza, studio e ricerca di cui all'articolo 19,

¹⁰¹ Tali riduzioni si applicano agli uffici e alle dotazioni organiche risultanti a seguito degli interventi già disposti dal precedente d.l. 138/2011 per le amministrazioni destinatarie. Per le restanti amministrazioni si prendono a riferimento gli uffici e le dotazioni previsti dalla normativa vigente. I criteri per l'applicazione delle misure di riduzione degli assetti organizzativi sono stati ulteriormente specificati con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 10/2012 del 24 settembre 2012. Le riduzioni di organico sono disposte con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.), da adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 2, quinto comma). La mancata adozione dei provvedimenti di riduzione entro i termini previsti dalla legge comporta per l'amministrazione responsabile la sanzione del divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto (art. 2, sesto comma).

¹⁰² Nella direttiva n. 10/2012 si chiarisce che il termine "verticale" serve ad individuare un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee (come, ad esempio, nel caso degli enti non territoriali vigilati dal Ministero della salute che operano nel Servizio Sanitario Nazionale) o per identità funzionale con distinzione fondata sul diverso ambito territoriale di competenza (come, ad esempio, gli enti parco nazionale). La proposta di compensazione verticale può essere avanzata a condizione che la differenza tra la riduzione in difetto operata rispetto alla percentuale prevista dalla norma sia recuperata con una riduzione in eccesso sulle dotazioni organiche del Ministero o di altro ente vigilato.

decimo comma del d.lgs. n. 165/2001¹⁰³. Cambia, invece, lo strumento che i Ministeri hanno a disposizione, in quanto il decreto prevede la possibilità che anche i regolamenti di organizzazione siano adottati con d.P.C.M., su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 2, comma 10-*ter*, del d.l. 95/2012), in deroga al procedimento ordinario stabilito dall'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999 (che rinvia dall'art. 17, comma 4-*bis*, della l. 400/1988) che prevede regolamenti governativi di delegificazione, adottati con d.P.R., sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia. Si tratta di uno strumento più celere in termini procedurali e temporali, che i Ministeri possono, ma non hanno l'obbligo di utilizzare, entro i termini previsti. Pertanto, nel caso in cui tale facoltà non venga esercitata, si può ricorrere al d.P.R. previsto dalla disciplina ordinaria.

Tali decreti sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti *ex art.* 3, primo, secondo e terzo comma, della l. n. 20/1994. A differenza dei regolamenti adottati con d.P.R., non è riconosciuta l'obbligatorietà del parere da parte del Consiglio di Stato, ma solo la facoltà al Presidente del Consiglio di richiederlo, né è previsto il parere delle competenti Commissioni parlamentari. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente¹⁰⁴.

¹⁰³ L'articolo 19, decimo comma del d.lgs. n. 165/2001 prevede che i dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgano, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni interessate, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.

¹⁰⁴ La possibilità di questa deroga al sistema delle fonti dell'organizzazione ministeriale è stata consentita in via eccezionale e per un tempo limitato, almeno nelle intenzioni originarie del legislatore. In base al testo originario del decreto legge, il termine per l'adozione dei nuovi regolamenti di organizzazione era stabilito in sei mesi dall'adozione dei rispettivi d.P.C.M. di riduzione delle dotazioni organiche. Il termine per l'uso di tale deroga al sistema delle fonti era comunque fissato al 31 dicembre 2012 e successivamente prorogato al 28 febbraio 2013 dall'art. 1, comma 406, l. n. 228/2012 (legge di stabilità 2013). Successivamente, l'articolo 2, comma 7, del d.l. n. 101/2013 (conv. l. n. 125/2013) ha stabilito un nuovo termine unico per tutte le amministrazioni che avessero provveduto alla rideterminazione dell'organico, fissato alla data del 31 dicembre 2013. Parallelamente, la stessa disposizione ha prorogato al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale i Ministeri possono adottare i propri regolamenti mediante d.P.C.M., specificando che per i Ministeri il termine s'intende rispettato con l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri degli schemi dei regolamenti. Ciò in quanto il *timing* del processo di attuazione degli interventi di revisione organizzativa richiesti dall'art. 2, decimo comma del d.l. 95/2012, che inizialmente concedeva l'uso del d.P.C.M. per la riorganizzazione dei Ministeri entro il 31 dicembre 2012 è stato oggetto di successive proroghe che ne hanno protratto l'efficacia sino al 28 febbraio 2014 (cfr. art. 1, sesto comma del d.l. n. 150/2013).

La scelta di utilizzare lo strumento del d.P.C.M., non solo per la determinazione delle dotazioni organiche, ma anche per l’emanazione dei regolamenti di organizzazione amplifica la portata della potestà di auto-organizzazione affidata ai Ministeri. Si è già visto come tale scelta risponda ad un’esigenza di flessibilità organizzativa e di semplificazione dell’*iter* di approvazione dei regolamenti. Tuttavia, appaiono prevalenti gli aspetti problematici. In primo luogo, l’assenza delle garanzie procedurali, quali passaggio parlamentare e parere del Consiglio di Stato, integra una deroga significativa all’assetto delle fonti normative e, di conseguenza, anche una deroga all’assetto dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo in materia. La mancanza del parere delle Commissioni parlamentari competenti, infatti, estromette integralmente il Parlamento dalle scelte organizzative operate dalle amministrazioni ministeriali. Ciò in controtendenza rispetto al processo che, in altri casi, ha visto intensificare gli strumenti di controllo parlamentare, a partire dall’introduzione dell’obbligatorietà del parere su tutti gli schemi di regolamento governativo.

L’autoreferenzialità del procedimento è rafforzata inoltre dall’eliminazione del vaglio del Consiglio di Stato. Per l’emanazione del d.P.C.M. tale parere non è più obbligatorio, ma solo facoltativo, a richiesta del Presidente del Consiglio, che, peraltro, nelle prime attuazioni non si è mai avvalso di tale possibilità. Pertanto, l’unica forma di verifica rimasta è quella della registrazione presso la Corte dei conti, che è un vaglio limitato agli impegni di spesa e non motivato.

In questo quadro è intervenuta la riforma Madia¹⁰⁵ che, all’art. 8, lett. c) nn. 6 e 7, prevede la razionalizzazione con eventuale soppressione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle proprie delle autorità indipendenti e viceversa e una maggiore flessibilità nella disciplina relativa all’organizzazione dei Ministeri, semplificando le procedure di adozione dei regolamenti di organizzazione e modifiche al d.lgs. 300/1999 per

¹⁰⁵ Vale anche in questo caso la precisazione di cui sopra a proposito dell’incertezza sull’operatività della riforma a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 251/2016. Si rinvia al successivo cap. III, par. 6 per una più approfondita analisi della sentenza citata.

consentire il passaggio dal modello a dipartimenti a quello con Segretario Generale e viceversa, in relazione alle esigenze di coordinamento¹⁰⁶.

4. L'attuale struttura organizzativa dei Ministeri

Mentre l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione nel suo insieme è estremamente composito, articolandosi in una pluralità di modelli e di tipi, tanto da dare l'impressione di essere addirittura disordinato (basti pensare a tutti i corpi che, accanto a quelli centrali dello Stato, operano a livello nazionale, periferico e comunitario), il modello ministeriale è invece sostanzialmente stabile, pur con i limiti dovuti al trasferimento di poteri dal centro alla periferia che ha avuto inizio con la l. n. 59/1997 e si è sviluppato attraverso le conseguenti riforme con cui sono stati introdotti importanti mutamenti strutturali e funzionali.

I Ministeri, infatti, come esaminato nel paragrafo precedente, sono regolati da una disciplina comune, frutto del processo di riorganizzazione di carattere generale operato con la riforma attuata con il d.lgs. n. 300/1999 e l'insieme delle strutture delle amministrazioni centrali viene configurato come un apparato sostanzialmente unitario, ancorché non uniforme, in attuazione di un modello flessibile che prevede, salvo che per gli uffici di stretta collaborazione del Ministro, la possibilità di scelte diversificate, pur nel rispetto di tipologie predeterminate.

Il nuovo assetto organizzativo dei Ministeri del Governo¹⁰⁷ prevede che al vertice di ciascun Ministero siano collocati gli organi politici, ossia Ministri e, eventualmente, Viceministri (che sono stati istituiti dalla l. 26 marzo 2001, n. 81) e che, alle dipendenze del vertice, vi siano strutture di primo livello chiamate dipartimenti o direzioni generali. La struttura amministrativa dei Ministeri si completa con gli uffici di *staff* di assistenza diretta al Ministro, c.d. uffici di diretta collaborazione, con funzioni di supporto e di raccordo con

¹⁰⁶ Cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione amministrativa*, in AA. VV., *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2015, pp. 639 ss., in cui si afferma l'esigenza di garantire flessibilità organizzativa alle strutture ministeriali.

¹⁰⁷ Sull'organizzazione dei Ministeri si vedano: M. STIPO, voce *Ministero: I*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; M. STIPO, voce *Ministero: II*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; F. BERTOLINI, voce *Ministri e Vice Ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; S. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri*, Roma, 1979; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei vice Ministri*, in *Quad. Cost.*, 2003, pp. 833 ss.; G.F. CIAURRO, *La nuova figura dei vice Ministri tra amministrazione e politica*, in *Giur. Cost.*, 2001, pp. 263 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986; C. ROMANELLI GRIMALDI, *I Ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984.

l'amministrazione (Gabinetto, ufficio legislativo, ecc.) composti da dipendenti pubblici e persone esterne assunte con contratti di collaborazione che non partecipano della funzione amministrativa diretta e svolgono funzioni essenzialmente di carattere consultivo.

Le strutture di primo livello nei Ministeri, possono configurarsi sia secondo il modello di struttura dipartimentale, con un limite massimo di cinque aree funzionali per ogni dicastero che intenda strutturarsi secondo siffatto modulo organizzativo, sia secondo lo schema di direzione generale, ma in quest'ultimo caso vige l'obbligo di istituire presso tale struttura il Segretario Generale (cfr. art. 3, d.lgs. 300/1999).

A livello di prassi si registra una predilezione per il modello organizzativo per direzioni generali, la cui ragione va ricercata nella coeva disciplina della dirigenza che, a partire dalla l. 154/2002, privilegia la fiduciarità come criterio di scelta e garanzia di stabilità degli alti dirigenti.

Nei Ministeri organizzati in dipartimenti¹⁰⁸, ad ogni dipartimento è assegnata una grande area omogenea di funzioni e materie corrispondenti a grandi obiettivi o missioni (*policies*) da svolgere, secondo un approccio organico e integrato, reso possibile dalla compattezza delle struttura dipartimentale, nel rispetto del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa. Il dipartimento, dunque, identifica una struttura caratterizzata da funzioni omogenee per grandi aree di aggregazione. Il legislatore delegato ne offre, infatti, una definizione in termini di unità amministrativa che svolge tutte le attività ed i compiti, finali e strumentali, finalizzati all'espletamento di una delle funzioni fondamentali del Ministero. Ciascun dipartimento è, pertanto, titolare di una missione specifica della cui

¹⁰⁸ In proposito si veda S. CAPORALE, voce *Dipartimento (Dir. Amm.)*. *Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; M. STIPO, voce *Ministero: I*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; M. STIPO, voce *Ministero: II*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; F. BERTOLINI, voce *Ministri e Vice Ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; A. CARACCILO LA GROTTIERA, *Considerazioni sulla figura organizzatoria del Dipartimento nella Pubblica amministrazione*, in *Cons. Stato*, 1983, pp. 275 ss.; R. CASELLA, *La figura del dipartimento nell'evoluzione amministrativa dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1995, pp. 111 ss.; G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, pp. 20 ss.. In particolare, la dipartimentalizzazione può considerarsi un espediente per rafforzare i meccanismi di coordinamento a livello centrale, finalizzata a corrispondere a una missione o a una *policy* caratterizzata da scopi generali in relazione ad una materia alla quale possono essere riferite serie molto ampie di attribuzioni, da realizzare in modo organico (cfr. L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (artt. 1-7)*, in *La riforma del Governo*, Bologna, 2000, pp. 136).

attuazione è responsabile il capo del dipartimento stesso, il quale ha poteri di direzione, organizzazione e controllo in ordine a risorse finanziarie e strumentali, assetto degli uffici, servizi e personale (cfr. art. 5, comma 3 del d.lgs. 300/1999). Questo tipo di organizzazione si presenta reticolare e decentrata, con un Ministro che si fa coadiuvare dagli uffici di *staff* e dal personale politico (Sottosegretari e Viceministri) ed una struttura operativa articolata appunto in dipartimenti, orientati al prodotto o servizio da fornire.

Al vertice di ciascun dipartimento è posto un dirigente generale che assume la funzione di Capo del dipartimento, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su delibera del Consiglio dei Ministri e proposta del Ministro competente, al quale risponde per i risultati raggiunti sulla base degli obiettivi assegnati.

Ogni dipartimento è a sua volta articolato in direzioni generali (che in origine erano chiamate uffici dirigenziali generali) ai cui vertici si trovano i dirigenti generali nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente ed indicazione del Capo di dipartimento. Gli uffici dirigenziali generali sono a loro volta articolati in uffici dirigenziali, variamente denominati, diretti da dirigenti nominati dai dirigenti generali, dai quali dipendono e ai quali rispondo del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Al di fuori dei dipartimenti possono essere istituiti gli uffici di *staff* con funzioni di assistenza diretta all'attività di indirizzo politico e di controllo della gestione di competenza del Ministro, a capo dei quali può essere posto un dirigente anche estraneo all'amministrazione¹⁰⁹.

Attualmente i Ministeri che hanno una struttura dipartimentale sono sei:

- Ministero dell'interno¹¹⁰;

¹⁰⁹ A tale riguardo si rinvia al successivo par. 6 del presente capitolo.

¹¹⁰ Il Ministero dell'interno (<http://www.interno.gov.it/it/ministero>) è caratterizzato da una struttura complessa, il cui assetto organizzativo è disciplinato dal d.lgs. 300/1999 e dai provvedimenti attuativi, tra cui il d.P.R. n. 398/2001 e successive modificazioni. A livello centrale, si articola in uffici di diretta collaborazione con il Ministro (d.P.R. n. 98/2002) e cinque dipartimenti (Dipartimento per gli Affari interni e territoriali; Dipartimento della Pubblica sicurezza; Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile; Dipartimento per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie), che rappresentano il segmento operativo e rispondono funzionalmente al Ministro. A livello periferico si articola in Prefetture-Uffici Territoriali di Governo, Questure e Comandi dei Vigili del fuoco. Il Ministro, il viceministro e i sottosegretari rappresentano l'organo di indirizzo

- Ministero della giustizia¹¹¹;
- Ministero dell'economia e delle finanze¹¹²;

politico-amministrativo che detta le linee guida per la missione del ministero, a garanzia delle libertà democratiche del Paese.

¹¹¹ Il Ministero della giustizia (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_11.wp) ha una struttura dipartimentale, il cui assetto organizzativo è oggi disciplinato dal d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 in vigore dal 14 luglio 2015 recante il “Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche” (pubblicato in G.U. n. 148 del 29 giugno 2015). Il nuovo regolamento sostituisce il regolamento di organizzazione di cui al d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55, con l'intenzione di dare attuazione alla riduzione degli uffici del Ministero della giustizia e delle relative dotazioni organiche di personale dirigenziale e non dirigenziale previste da diverse disposizioni legislative e, da ultimo, all'art. 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. La ristrutturazione del Ministero prevede un robusto dimagrimento dei dirigenti generali che passano da 61 a 36 e dei dirigenti che passano da 1006 a 712. Il risparmio totale dell'opera di ristrutturazione è calcolato in circa 65 milioni di Euro. Il nuovo regolamento di organizzazione dà anche attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero della giustizia previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, introducendo le necessarie modificazioni del previgente assetto organizzativo (come previsto dall'articolo 7, comma 4 del citato decreto legislativo), ed operando una rideterminazione delle articolazioni periferiche dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria (come consentito dall'articolo 6 del d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240). Si valorizza inoltre il ruolo della Conferenza dei capi dipartimento. La trasversalità dei compiti attribuiti alla direzione generale beni e servizi in materia contrattuale, interessando ambiti inerenti ai diversi dipartimenti, ha imposto di considerare il rapporto tra la nuova direzione generale e le fondamentali articolazioni strutturali del Ministero non più in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e la assunzione di decisioni strategiche comuni.

¹¹² Il Ministero dell'economia e delle finanze (<http://www.mef.gov.it/ministero/struttura/index.html>) si compone di quattro dipartimenti e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance. Dal Capo di Gabinetto dipendono:

- (i) il Dipartimento del Tesoro (DT), organizzato in otto direzioni generali (Direzione I - Analisi Economico-Finanziaria; Direzione II - Debito Pubblico; Direzione III - Rapporti Finanziari Internazionali; Direzione IV - Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali; Direzione V - Prevenzione dell'Utilizzo del Sistema Finanziario per Fini Illegali; Direzione VI - Operazioni Finanziarie-Analisi di conformità con la normativa UE; Direzione VII - Finanza e Privatizzazioni; Direzione VIII - Valorizzazione dell'Attivo e del Patrimonio Pubblico) a loro volta organizzate in uffici;
- (ii) la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) svolgente funzioni di coordinamento delle politiche di bilancio e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e con funzioni di controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici, articolata al suo interno in nove ispettorati generali, uffici centrali del bilancio presso i ministeri e ragionerie territoriali dello Stato;
- (iii) il Dipartimento delle Finanze (DF) con funzioni di indirizzo e di regia complessiva del sistema fiscale nazionale e dà attuazione alle direttive del Ministro in materia tributaria, che si articola in sei direzioni generali (Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale; Direzione agenzie ed enti della fiscalità; Direzione relazioni internazionali; Direzione sistema informativo della fiscalità; Direzione della giustizia tributaria);

- Ministero delle infrastrutture e trasporti¹¹³;
- Ministero dell'istruzione, università e ricerca¹¹⁴;
- Ministero delle politiche agricole e forestali¹¹⁵.

(iv) il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi (DAG) che si occupa della gestione delle risorse umane del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'organizzazione del sistema informativo, oltre che della comunicazione istituzionale del Ministero, è articolato in cinque direzioni generali (Direzione per la razionalizzazione degli immobili, degli acquisti, della logistica e gli affari generali; Direzione dei sistemi informativi e dell'innovazione; Direzione del personale; Direzione della comunicazione istituzionale; Direzione dei servizi del tesoro).

¹¹³ Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (<http://www.mit.gov.it/ministero>) è stato oggetto di riorganizzazione per effetto del d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 72 - GU n. 105 del 8 maggio 2014. Il Ministero è articolato, a livello centrale, in due dipartimenti (Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici; Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale), che a loro volta si articolano in complessive sedici direzioni generali. Sono organi decentrati del Ministero sette Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, dipendenti dal Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici. Sono, altresì, articolazioni periferiche del Ministero quattro Direzioni generali territoriali, dipendenti dal Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale. Sono inoltre incardinati presso il Ministero il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

¹¹⁴ Con d.P.C.M. 11 febbraio 2014 n. 98 e D.M. 26 settembre 2014 n. 753 è stata disposta la nuova riorganizzazione del Miur (http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/amministrazione_trasparente/dpcm2014/organigramma), che prevede una struttura dipartimentale organizzata in tre dipartimenti: Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione (a sua volta organizzato in direzioni generali e in particolare: DG per gli Ordinamenti scolastici e la Valutazione del Sistema Nazionale di Istruzione, DG per il Personale Scolastico, DG per lo Studente, l'Integrazione e la Partecipazione), Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali (articolato in DG per le risorse umane e finanziarie, DG per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, DG per interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale), e Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca (con al suo interno DG per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore, DG per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca, DG per lo studente, lo sviluppo e l'internazionalizzazione della formazione superiore). Sulle soluzioni organizzative del Miur cfr. M. COCCONI, *La riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2015, pp. 35 ss..

¹¹⁵ Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7556>) è istituito nel 1946 e sottoposto più volte a riforme organizzative, da ultimo con il d.P.C.M n. 105 del 27 febbraio 2013 (G.U. n. 218 del 17 settembre 2013) che ha sostituito il D.P.R. n. 41 del 14 febbraio 2012. Il Ministero presenta una struttura organizzativa per dipartimenti (Dipartimento per il coordinamento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DIPEISR) articolato in due direzioni generali; Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca (DIQPI) articolato in tre direzioni generali; Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) articolato in due direzioni generali; Corpo Forestale dello Stato (CFS)). Sono organismi collegati al Ministero il

Il fallimento del modello organizzativo dipartimentale è comune a molti Ministeri che hanno recentemente optato per una riorganizzazione per direzioni generali (come ad esempio è accaduto per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali o per il Ministero dello sviluppo economico) e comuni ne sono le cause. Infatti, le strutture dipartimentali mancano di flessibilità per realizzare specifiche missioni o per far fronte a esigenze contingenti¹¹⁶. In questa direzione si pone l'art. 12 della l. 59/1997 che detta tre principi di delega:

- (i) potenziare le autonome funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- (ii) organizzare le strutture secondo criteri di flessibilità per consentire sia lo svolgimento di compiti permanenti sia il perseguimento di specifici obiettivi e missioni;
- (iii) istituire un più razionale collegamento fra gestione finanziaria ed azione amministrativa organizzando strutture con funzioni omogenee e centri di imputazione delle responsabilità.

Nell'ottica di garantire maggiore flessibilità e razionalità delle strutture ministeriali negli ultimi anni si è quindi preferito adottare un modello organizzativo ministeriale non dipartimentalizzato ma per direzioni generali, le quali fanno capo ad un Segretario Generale, quale organo di vertice burocratico che ha la funzione di collegamento tra il Ministro e la struttura amministrativa sottostante nonché compiti di coordinamento e controllo. Questa diversa tipologia di struttura corrisponde all'esigenza di governare il Ministero secondo un'unica linea di comando a differenza delle aree omogenee di attività che caratterizzano i dipartimenti.

Il punto nodale dei Ministeri organizzati per direzioni generali è, come anticipato, il Segretario Generale, che, operando alle dirette dipendenze del Ministro, provvede all'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro e coordina i

Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari ed il Reparto Pesca Marittima del Corpo delle Capitanerie di Porto.

¹¹⁶ Di questa necessità si era preoccupata la Commissione Cerulli Irelli in attuazione della l. 59/1997, secondo cui, a fronte dei consistenti accorpamenti di strutture ministeriali, si sarebbe potuto prevedere che le responsabilità delle politiche di settore fossero affidate ai Ministri anche secondo moduli distinti rispetto alle articolazioni interne dei Ministeri, da cui è derivato il suggerimento al Governo di inserire nel decreto legislativo delegato – suggerimento peraltro non accolto – una norma che consentisse un'articolazione delle responsabilità di direzione politica e di coordinamento affidate ai singoli Ministri all'atto della formazione del Governo distinta dall'articolazione organizzativa dei Ministeri.

Sottosegretari che fungono da cerniera fra vertice politico e struttura amministrativa, atteggiandosi a vero e proprio snodo fra Ministro e direttori generali. Gli uffici di *staff* svolgono in questa modalità organizzativa anche funzioni strumentali rispetto all'intera struttura burocratica del Ministero, mentre le direzioni generali sono al loro interno ulteriormente articolate in sezioni ed uffici.

Attualmente i Ministeri organizzati per direzioni generali sono i seguenti:

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale¹¹⁷;
- Ministero della difesa¹¹⁸;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo¹¹⁹;

¹¹⁷ Al vertice del Ministero degli esteri (<http://www.esteri.it/mae/it/ministero/struttura>), il cui assetto organizzativo è definito dal d.P.R. 95/2010, è posto il Segretario Generale da cui dipendono otto direzioni generali e, in particolare: Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza (a sua volta organizzata in nove uffici e alle cui dipendenze sono collocate quattro unità in ragione delle aree geografiche di riferimento); Direzione generale per le risorse e l'innovazione (organizzata in nove uffici e due unità); Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali (organizzata in tredici uffici); Direzione generale per l'Unione Europea (organizzata in sette uffici e una unità); Direzione generale per la promozione del sistema Paese (che si compone di otto uffici e una unità); Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (a sua volta organizzata in sette uffici); Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (composta da dodici uffici); Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni (articolata in cinque uffici); nonché Ispettorato Generale.

¹¹⁸ Il Ministero della difesa (http://www.difesa.it/Organigramma_AltriEnti/Pagine/default.aspx) istituito nel 1947 (con d.C.P.S. 4 febbraio 1947, n. 17) dall'unificazione dei ministeri della guerra, della marina militare e dell'aeronautica è stato oggetto di un susseguirsi di riorganizzazioni interne (con circolare 27 ottobre 1947, d.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477, n. 1478, e n. 1481, l. 18 febbraio 1997, n. 25, l. 28 dicembre 1995, n. 549 ristrutturazione del ministero attuata mediante d.lgs. 16 luglio 1997, n. 264 (riorganizzazione area centrale), d.lgs. 16 luglio 1997, n. 265, d.lgs. 28 novembre 1997, n. 459, d.lgs. 28 novembre 1997, n. 464) si articola in un'area tecnico operativa (alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa da cui dipendono: Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare, Arma dei Carabinieri) e in un'area tecnico amministrativa (alle dipendenze del Segretario Generale della Difesa/DNA da cui dipendono quattro direzioni generali: personale militare, personale civile, previdenza militare e leva, commissariato e servizi generali). All'interno dell'area tecnico-amministrativa della Difesa operano, oltre al Segretariato Generale della Difesa, anche due Uffici Centrali (Bilancio e Affari Finanziari e Ispezioni Amministrative) per i quali, in considerazione delle loro particolari competenze, è stata confermata la dipendenza diretta dal Ministro esistente prima della riorganizzazione del 1997. In argomento cfr. A. VILLA, *La riforma dei ministeri – Il ministero della difesa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, 712 ss..

¹¹⁹ La struttura del MiBACT (<http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/La-struttura-organizzativa/index.html>) è stata determinata, a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali", a norma dell'art. 1, comma 404, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 15 dicembre 2007, n. 291, come modificato dal d.P.R. n. 91 del 2 luglio 2009, dal d.P.C.M. 28 febbraio 2014 e dal d.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171. L'organizzazione dell'amministrazione è stata inoltre interessata dall'articolo 1, comma 2 e 3 della l. 24 giugno

- Ministero dello sviluppo economico¹²⁰;

2013, n. 71, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2013, entrato in vigore il 26 giugno 2013 che ha affidato le competenze del turismo al Ministero che assume dunque l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con l'istituzione della Direzione generale per le politiche del turismo. Con d.m. n. 44 del 23 gennaio 2016, entrato in vigore il 26 marzo 2016, è attualmente in corso la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del Ministero. Gli organi centrali del Ministero sono il Segretariato Generale da cui dipendono undici direzioni generali: Direzione Generale Organizzazione; Direzione Generale Musei; Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio; Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanee e Periferie Urbane; Direzione Generale Archivi; Direzione Generale Biblioteche e Istituti Culturali; Direzione Generale Cinema; Direzione Generale Spettacolo; Direzione Generale Turismo; Direzione Generale Bilancio; Direzione Generale Educazione e Ricerca. Fanno inoltre parte della struttura ministeriale alcuni organi consultivi centrali quali il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici, i sette Comitati tecnico-scientifici e l'Osservatorio nazionale per la qualità del Paesaggio. In materia di organizzazione del Mibact, cfr. A. BLASINI, *Dirigenza pubblica e beni culturali: un modello per tutta l'amministrazione?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 6/2015, pp. 845 ss., in cui analizza il metodo di conferimento degli incarichi dirigenziali imperniato su criteri di limitata scelta politica sorretta da solide basi tecnico-scientifiche.

¹²⁰ Istituito dal d.lgs. 300/1999, il Ministero dello sviluppo economico (<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/ministero/il-ministero-in-2-click>) è stato oggetto di numerosi interventi normativi che ne hanno modificato l'impianto originario. Nonostante i numerosi interventi normativi, l'organizzazione del Ministero delle attività produttive – così infatti era denominato in origine – è rimasta sostanzialmente inalterata conservando la sua iniziale struttura a direzioni generali. I dipartimenti introdotti con d.P.R. 175/2001 non sono, infatti, mai divenuti operativi mentre le strutture di base che li componevano hanno continuato ad esistere sostanzialmente senza cambiamenti. Il d.l. 181/2006 ritentava con l'articolazione del Mise in dipartimenti, ripristinando la struttura originariamente prevista dal d.lgs. 300/1999 poi modificata dal d.lgs. 34/2004 (che aveva delineato un assetto per direzioni generali che legittimava la mancata attuazione dell'organizzazione per dipartimenti prevista dal decreto del 1999 e sviluppata dal primo regolamento di organizzazione, d.P.R. 175/2001). Invece, il d.P.R. 225/2007, adottato sulla scia della Finanziaria 2007, sancisce l'articolazione dipartimentale del MiSE e individua all'interno dei dipartimenti le direzioni generali quali uffici di livello dirigenziale generale a loro volta organizzate in uffici di livello dirigenziale non generale. Non si è trattato di un ritorno al modello delle direzioni generali quanto piuttosto una formalizzazione giuridica di una certa resistenza da parte dell'amministrazione a recepire gli adeguamenti organizzativi imposti dal legislatore. La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico è stata determinata dal decreto 5 dicembre 2013, che ne ha previsto una struttura per direzioni generali, a loro volta suddivise in divisioni – dette uffici di seconda fascia, in fase di ridefinizione alla luce d.m. 5 dicembre 2013 che definisce l'articolazione del ministero in quindici uffici di livello dirigenziale coordinati da un Segretario Generale: Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese (che si articola in dieci divisioni); Direzione generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio italiano brevetti e marchi (articolata al suo intero in nove divisioni); Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica (composta da quindici divisioni); Direzione generale per la politica commerciale internazionale (articolata a sua volta in sei sezioni); Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi (che si articola in sette sezioni); Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche (composta da sei divisioni); Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche (suddivisa in sei divisioni); Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare (che si articola in otto divisioni); Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico (composta da quattro divisioni); Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali (formata da sei divisioni); Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (articolato

Cap. II – Governo, Ministeri e strutture di raccordo

- Ministero dell'ambiente¹²¹;
- Ministero del lavoro, salute e politiche sociali¹²²;
- Ministero della salute¹²³.

in quattro divisioni); Direzione generale per le attività territoriali (che si struttura per ispettorati, uno per ogni regione italiana); Direzione generale per gli incentivi alle imprese (composta da dieci divisioni); Direzione generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali (avente otto divisioni al suo interno); Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio (composta da otto divisioni). La struttura organizzativa è completata dalla presenza di uffici di diretta collaborazione del Ministro, con funzioni di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo con l'amministrazione attiva, introdotti da d.P.R. 19 settembre 2000, n. 455 come potenziati dai successivi regolamenti adottati con d.P.R. 4 settembre 2002, n. 300 e 14 ottobre 2003, n. 316. Il Mise non dispone di uffici periferici ma *ex art.* 29, secondo comma, d.lgs. 300/1999 si avvale degli uffici territoriali del governo e sulla base di specifiche convenzioni degli uffici delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura. Sull'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico cfr. M.B. BASTIONI, *La riforma dei ministeri – Il Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss.; F. DI LASCIO, *I nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2009, pp. 1025 ss.; F. DI CRISTINA, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2014, pp. 447 ss..

¹²¹ Con il d.P.R. 3 agosto 2009 n. 140, è stato adottato il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (<http://www.minambiente.it/pagina/direzioni-general>). Il regolamento ha modificato profondamente la struttura organizzativa del Ministero – già oggetto di numerose riorganizzazioni dal 1999 al 2006 dovute principalmente al decentramento delle funzioni dello Stato e al nuovo riparto di funzioni amministrative delineato dal Titolo V della Costituzione, che qualifica la tutela dell'ambiente una competenza legislativa esclusiva, mentre il governo del territorio è una competenza concorrente – sostituendo i dipartimenti con sei direzioni generali, che attualmente sono: Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento (RIN), Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque (STA), Direzione generale per la protezione della natura e del mare (PNM), Direzione Generale per il Clima e l'Energia (CLE), Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali (DVA), Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali (SVI), oltre a Direzione generale degli affari generali e del personale (AGP) e Ispettorato generale. In argomento cfr. M. SAVINO, *La riforma dei ministeri – Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss..

¹²² Il Ministero del lavoro (<http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Organizzazione/Pagine/default.aspx>) è stato oggetto di riorganizzazione mediante il d.P.C.M. n. 121 del 14 febbraio 2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 196 del 25 agosto 2014 e in vigore dal 9 settembre 2014. Attualmente è strutturato in direzioni generali: DG per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio – Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.), DG dei sistemi Informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione, DG della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali, DG degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, DG per le politiche previdenziali e assicurative, DG per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, DG per l'attività ispettiva, DG per l'inclusione e le politiche sociali, DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione e DG del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese. A loro volta le DG sono articolate in divisioni. I compiti e le funzioni degli Uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale e degli Uffici territoriali, articolati in Direzioni interregionali del lavoro (già Direzioni regionali del lavoro) e Direzioni territoriali del lavoro, sono individuate nel d.m. 4 novembre 2014.

Alle strutture ministeriali articolate in più livelli corrispondono altrettanti incarichi dirigenziali, descritti dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001: quelli di Segretario Generale dei Ministeri e di direzione di strutture (comma 3), quelli di livello dirigenziale generale (comma 4) e quelli di livello dirigenziale (comma 5). Gli uffici di livello dirigenziale generale vengono individuati con regolamento organizzativo *ex art.* 17, comma 4-*bis* della l. n. 400/1988 e l'affidamento dei compiti agli uffici dirigenziali minori avviene con decreto ministeriale.

Con riferimento ai rapporti tra Ministro e dirigenti, a seguito della progressiva scissione tra il momento della determinazione degli obiettivi politici ed il momento della loro attuazione, culminato con il testo unico sul pubblico impiego, si è passati da un modello organizzativo gerarchico ad un modello organizzativo di direzione, laddove al Ministro spetta l'individuazione degli obiettivi degli uffici dirigenziali ed ai dirigenti il compito di attuare detti obiettivi, con l'utilizzo delle risorse stanziato al riguardo. Al Ministro non residua alcun potere di avocazione, sostituzione o revoca del dirigente ma solo il potere di controllo e valutazione in ordine al raggiungimento degli obiettivi e, se del caso, quello straordinario di nomina di un commissario *ad acta* per colpevole inerzia del dirigente.

Nella medesima prospettiva della scissione tra il momento politico dell'individuazione dei fini e quello amministrativo e tecnico della loro attuazione, si pone anche il modulo organizzativo delle agenzie così come previsto e disciplinato dal d.lgs. n. 300 del 1999¹²⁴.

¹²³ L'organizzazione del Ministero della salute (disciplinata dal d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 59, http://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_5_5_1.jsp?lingua=italiano&label=org&menu=organizzazione) era organizzato per dipartimenti fino al 2011, mentre ora si articola in direzioni generali: Direzione generale della prevenzione sanitaria, Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari; Direzione generale della programmazione sanitaria; Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione; Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio Sanitario Nazionale; Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica; Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico; Direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute; Direzione generale della ricerca e dell'innovazione in sanità; Direzione generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali; Direzione generale della vigilanza sugli enti e della sicurezza della cure; Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio.

¹²⁴ Le agenzie sono dotate di soggettività giuridica, autonomia regolamentare e di bilancio, sono sottoposte al controllo della Corte dei conti e svolgono funzioni tecniche e gestionali a supporto di specifici Ministeri ai quali sono sottoposte sotto il profilo dell'indirizzo politico e della vigilanza. Le loro risorse finanziarie sono costituite da trasferimenti effettuati dalle rispettive amministrazioni di riferimento e dagli introiti derivanti da convenzioni con altre amministrazioni. Esse dispongono di sottosegretari, e nominano i loro dirigenti. Hanno compiti sia

5. La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Merita una trattazione *ad hoc* l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, conformemente all'art. 95 Cost., ha una disciplina differenziata e non può essere assimilata ad un Ministero¹²⁵. Parte della dottrina¹²⁶ l'ha definita come il «Ministero del Presidente del Consiglio» ritenendo che «questa definizione, pur grossolana e imprecisa, risulta alla fin fine, almeno per il comune sentire dei cittadini, la più efficace». Infatti, se, come visto, i Ministeri sono le grandi articolazioni dell'amministrazione dello Stato cui è imputata, dalla legge, la cura degli interessi pubblici di settore a livello nazionale (come giustizia, difesa, sanità, istruzioni ecc.), è di tutta evidenza che la Presidenza del Consiglio non può essere assimilata a un Ministero, in quanto il Presidente del Consiglio non gestisce un singolo settore della *res publica* ma, ai sensi dell'art. 95 Cost., dirige la politica generale Governo. L'incerta configurazione del Presidente del Consiglio all'interno del nostro ordinamento, ovvero se egli sia un *primus inter pares* rispetto agli altri Ministri o piuttosto il capo del Governo, incide sull'ambigua configurazione amministrativa del suo apparato servente, facendolo oscillare tra l'assimilazione a un Ufficio di Gabinetto o un apparato amministrativo dipendente dall'organo di vertice con compiti gestionali.

Inoltre, contribuiscono ad accentuare l'indeterminatezza di questo organo anche le funzioni ad esso attribuite, che, da un lato, sono solo quelle proprie ed essenziali della Presidenza, dall'altro, sono anche funzioni in qualche modo ultronee (come ad esempio compiti gestionali

politici che amministrativi e sono strutturate secondo una logica piramidale e divisionale che prevede anche articolazioni periferiche (spesso a livello provinciale). Si rinvia in argomento al par. 2 che precede in questo stesso capitolo.

¹²⁵ La Presidenza del Consiglio è un apparato *sui generis*, che per tipo di funzioni (prevalentemente di *staff* e di supporto al Presidente del Governo) e peculiarità dell'ordinamento e organizzazione interna sembra collocarsi a metà strada tra il modello ministeriale e quello proprio delle amministrazioni degli organi costituzionali (come il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica o l'apparato servente della Corte Costituzionale). Proprio per questa difficile collocazione all'interno del panorama degli organismi pubblici, con riferimento alla Presidenza del Consiglio si parla di «amministrazione a struttura interna duale». In dottrina cfr., principalmente: C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 5 ss., F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio alla vigilia della riforma*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, pp. 207 ss., F. SEPE, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, pp. 389 ss., G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero «sui generis»*, in C. D'ORTA – F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Bari, 1997, pp. 367 ss.; E. ROTELLI, *La presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1972.

¹²⁶ Cfr. C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 5 ss..

relativi a specifiche politiche di settore, quali editoria al turismo o il pubblico impiego alla protezione civile) che singole leggi hanno affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le ragioni più varie.

Le competenze attribuite alla Presidenza del Consiglio sono state per lungo tempo frutto di una stratificazione dipesa per lo più dalla casualità con cui le sono state progressivamente assegnate le specifiche attribuzioni. In particolare, le competenze della Presidenza del Consiglio possono ricondursi a tre principali filoni: (i) competenze a carattere trasversale e pertanto di difficile incardinamento presso un unico dicastero (come ad esempio gli interventi nel Mezzogiorno); (ii) competenze alle quali si vuole dare specifica visibilità ed importanza riconducendola al Presidente del Consiglio e non a un Ministero di settore (ad esempio gli interventi per Roma Capitale per particolari eventi); (iii) competenze assegnate provvisoriamente in attesa di essere trasferite a nuovi o diversi dicasteri (come turismo, spettacolo, sport).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri presenta un accentuato polimorfismo frutto di una pluriennale stratificazione di compiti. In base alla riorganizzazione operata dalla l. 23 agosto 1988 n. 400, tutti gli uffici non collocati alle dipendenze dei Ministeri senza portafoglio erano stati inquadrati nel Segretariato Generale e posti alle sue dipendenze, essendo esso lo snodo operativo e l'interfaccia amministrativa del presidente del Governo. Tuttavia le disposizioni legislative consideravano tutti gli uffici alla stessa stregua senza differenze di disciplina tra gli uffici con compiti intrinsecamente di *staff* rispetto a quelli con funzioni di generico o solo indiretto supporto all'attività del capo del Governo oppure rispetto a quelli con funzioni strumentali o di *line* con compiti logistici o di gestione.

Su questo quadro è intervenuta la riforma del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, di attuazione della legge di delega n. 59/1997¹²⁷, che ha avvicinato la Presidenza del Consiglio ad un Ufficio di

¹²⁷ La normativa che riguarda la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri è la seguente: l. 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni sulla Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri [G.U. n. 214 del 12/09/88 - Testo aggiornato alla Legge 18 giugno 2009, n. 69]; d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni sull'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59 [G.U. n. 205 del 1/11/99 - Testo aggiornato alla Legge 4 novembre 2010, n. 183]; d.P.C.M. 1 marzo 2011 sull'Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri [G.U. 136 del 14/06/2011 - Testo aggiornato al d.P.C.M. del 21 giugno 2012]; d.P.C.M. 15 febbraio 2012 sulle Modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011 [G.U. del 5 aprile 2012 n. 81]; d.P.C.M. 13 aprile 2012 sulle Modifiche agli artt. 2 e 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011 [G.U. n.136 del 13 giugno 2012]; d.P.C.M. 21 giugno 2012 sulle

Gabinetto trasferendo ad altre amministrazioni funzioni e compiti di gestione spuri che non fossero direttamente riconducibili alle funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento del suo vertice, rafforzando allo stesso tempo l'autonomia finanziaria e la flessibilità organizzativa della sua struttura. Inoltre la riforma ha previsto la creazione all'interno della Presidenza di

Modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011 [G.U. n.174 del 27 luglio 2012]; d.P.C.M. 1 ottobre 2012 sull'Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri [G.U. n. 288 del 11 dicembre 2012]; Costituzione della Repubblica italiana art. 7, art. 8, art. 72, art. 76, art. 77, art. 95, art. 96, art. 127; d.P.C.M. 10 novembre 1993 sul Regolamento interno del Consiglio dei Ministri [Testo aggiornato al DPCM 7 settembre 2007]; art. 8 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639 sulle Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti; d.l. 26 aprile 2005, n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 25 giugno 2005, n. 109 sulle Disposizioni urgenti per lo sviluppo e la coesione territoriale, nonché per la tutela del diritto d'autore; d.P.C.M. 31 gennaio 2007 sulle Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 1, secondo e decimo comma del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2006, n. 233 sul Trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri del Servizio centrale di Segreteria del CIPE, del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), l'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) e la Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale; d.P.C.M. 4 maggio 2007 sul Trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle strutture e delle relative risorse finanziarie, umane e strumentali per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di sport; d.P.C.M. 4 maggio 2007 sull'Individuazione e riordino degli organismi istituiti presso il Segretariato Generale e presso il Dipartimento per gli affari regionali; d.P.C.M. 22 ottobre 2007 sulla Ricognizione delle competenze e delle relative risorse trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'esercizio delle competenze in materia di turismo, in attuazione dell'art. 1, comma 19-bis e comma 19-*quater*, del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla l. 17 luglio 2006, n. 233; art. 1, terzo comma, della l. 9 gennaio 2008, n. 2 sulle Disposizioni concernenti la Società italiana degli autori ed editori (SIAE); d.l. 16 maggio 2008, n. 85, coordinato con la legge di conversione 14 luglio 2008, n. 121 sulle Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377, della l. 24 dicembre 2007, n. 244; d.P.C.M. 16 luglio 2010, n. 142 sul Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, aventi durata superiore ai novanta giorni, in attuazione all'articolo 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241; d.P.C.M. 16 luglio 2010, n. 143 sul Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, aventi durata non superiore ai novanta giorni, in attuazione all'art. 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241; d.P.C.M. 17 settembre 2010 sulla Modifica alla disciplina riguardante gli organismi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e in particolare sul Segretariato Generale; d.P.C.M. 5 novembre 2010 n. 226 sul Regolamento recante attuazione della previsione dell'art. 74, terzo comma, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione al Titolo IV, Capi I, IV e V del medesimo decreto legislativo; d.P.C.M. 30 novembre 2010 sull'Attuazione dell'arti. 7, comma 19, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122; d.P.C.M. 9 febbraio 2011 sulle Modalità, limiti e tempi di applicazione del Codice dell'amministrazione digitale; d.P.C.M. 9 febbraio 2011 n. 66 sul Regolamento recante attuazione della previsione dell'art. 74, terzo comma, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione al Titolo IV, Capi II e III del medesimo decreto legislativo; d.P.C.M. 25 maggio 2011 n. 131 sul Regolamento recante attuazione della previsione dell'art.74, terzo comma, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione ai Titoli II e III del medesimo decreto legislativo; Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 ottobre 2011 sull'Attuazione dell'art. 2, terzo comma, del d.P.C.M. 22 novembre 2010 recante "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modificazioni, relativo alla realizzazione di progetti culturali e sociali di alta rilevanza".

uffici di diretta collaborazione differenziati dalle altre strutture anche sul piano della disciplina applicabile, della collocazione organizzativa e dello *status* giuridico del personale.

In particolare, la riforma ha operato in tre direzioni, prevedendo un trasferimento immediato ad altre amministrazioni di un primo gruppo di competenze¹²⁸, un trasferimento ad effetto differito – in attesa dell'entrata in vigore della riorganizzazione dei Ministeri di cui al d.lgs. 300/1999 – di competenze della Presidenza del Consiglio a Ministeri ed altri organi (come le agenzie¹²⁹, e infine un potenziamento delle funzioni più proprie ed essenziali della Presidenza, ossia le funzioni di *staff*¹³⁰ e assistenza tecnica a supporto del Presidente del Consiglio¹³¹.

¹²⁸ Cfr. art. 10, primo comma del d.lgs. 303/1999: «1. Ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettere a) e b), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono trasferiti ai Ministeri di seguito individuati i compiti relativi alle seguenti aree funzionali, in quanto non riconducibili alle autonome funzioni di impulso indirizzo e coordinamento del Presidente. Ai Ministeri interessati sono contestualmente trasferite le corrispondenti strutture e le relative risorse finanziarie, materiali ed umane: a) turismo al Ministero dell'industria, commercio e artigianato; b) italiani nel mondo al Ministero per gli affari esteri; c) segreteria del comitato per la liquidazione delle pensioni privilegiate ordinarie, di cui all'articolo 19, comma 1, lettera s), della legge 23 agosto 1988, n. 400, al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica; d) aree urbane, fatto salvo quanto previsto al comma 5, nonché Commissione Reggio Calabria, di cui all'articolo 7 della legge 5 luglio 1989, n. 246, e Commissione per il risanamento della Torre di Pisa, al Ministero dei lavori pubblici; e) diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria, nonché promozione delle attività culturali, nell'ambito dell'attività del Dipartimento per l'informazione ed editoria, al Ministero per i beni e le attività culturali, come previsto dall'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo sul riordino dei Ministeri».

¹²⁹ Cfr. art. 10, commi da 3 a 6, del d.lgs. 303/1999: «3. A decorrere dalla data di inizio della legislatura successiva a quella in cui il presente decreto entra in vigore, sono trasferiti al Ministero dell'interno, con le inerenti risorse finanziarie, materiali ed umane, i compiti svolti dagli uffici dei commissari di Governo nelle regioni. 4. A decorrere dalla data di cui al comma 3, sono trasferiti al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, secondo le disposizioni di cui all'articolo 45 del decreto legislativo sul riordinamento dei Ministeri, i compiti esercitati dal Dipartimento degli affari sociali della Presidenza. Al Ministero stesso sono contestualmente trasferite le inerenti risorse finanziarie, materiali ed umane. 5. A decorrere dalla data di cui al comma 3, sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 41 del decreto legislativo sul riordinamento dei Ministeri, con le inerenti risorse finanziarie, materiali e umane, i compiti esercitati, nell'ambito del Dipartimento delle aree urbane della Presidenza, dall'Ufficio per Roma capitale e grandi eventi. 6. A decorrere dalla data di cui al comma 3, o dalla diversa data indicata in sede di riordino dei Ministeri, sono rispettivamente trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, materiali ed umane: all'Agenzia per la protezione civile, di cui agli articoli 79 e seguenti del decreto legislativo sul riordinamento dei Ministeri, le funzioni e i compiti attribuite al Dipartimento della protezione civile della Presidenza, nonché, nell'ambito del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, al Servizio sismico nazionale; all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, di cui all'articolo 38 del predetto decreto legislativo sul riordinamento dei Ministeri, le funzioni residue attribuite al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza, fermo restando quanto previsto dall'articolo 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

¹³⁰ In particolare, le attività di *staff*, ossia le attività di supporto tecnico ed amministrativo, sono distribuite tra tutte le strutture che compongono la Presidenza, sia in quelle ricomprese nel Segretariato, sia in quelle ad esso esterne perché affidate a Ministri senza portafoglio o sottosegretari delegati dal Presidente. Un particolare ufficio

Le attuali funzioni di spettanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri si articolano, quindi, in tre gruppi:

- a) funzioni di vera a propria direzione politica, nei rapporti con l'organo collegiale di governo;
- b) funzioni di rappresentanza del Governo nei confronti di altre istituzioni o organismi, come il Parlamento, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie o le confessioni religiose;
- c) funzioni di coordinamento concernenti, ad esempio, l'attività normativa del Governo, i sistemi di controllo interno, le attività di comunicazione istituzionale.

L'organizzazione degli uffici di cui si compone la Presidenza del Consiglio, in base all'art. 7 del d.lgs. 303/1999, avviene con decreti del Presidente del Consiglio per quanto concerne i dipartimenti e l'individuazione degli uffici di diretta collaborazione¹³² e con decreti del Segretario Generale (o del Ministro senza portafoglio o del Sottosegretario delegato) per quanto attiene agli altri uffici e servizi interni. Ai sensi dell'art. 7, settimo comma del d.lgs. 303/1999 il Presidente del Consiglio ha il compito di tracciare la linea di demarcazione tra *staff* e *line* individuando la composizione degli uffici alle proprie dipendenze, confine tuttavia che è mobile ed estremamente flessibile perché la distinzione tra uffici è affidata a una fonte secondaria non regolamentare e manca una stringete predeterminazione dei criteri discretivi

di *staff* della Presidenza è rappresentato dall'Ufficio per il Programma di Governo, istituito con d.P.C.M. 13 aprile 2012 (competenze definite da art. 25 del d.P.C.M. 1 ottobre 2012) e opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative. L'Ufficio cura l'analisi del programma di Governo e la ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare e in tutte le altre sedi istituzionali; promuove l'impulso e il coordinamento delle attività necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il conseguimento degli obiettivi stabiliti; effettua il monitoraggio e la verifica, sia in via legislativa che amministrativa, dell'attuazione del programma e delle politiche settoriali. L'Ufficio, inoltre, cura le attività d'informazione funzionali alla promozione e diffusione delle iniziative di Governo in coerenza con gli indirizzi e le direttive governative e in raccordo con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria e con l'ufficio della Presidenza del Consiglio preposto all'informazione.

¹³¹ Cfr. artt. 2, 3, 4 e 5 del d.lgs. 303/1999. Questi articoli prevedono che il Presidente del Consiglio si avvalga della Presidenza per l'esercizio di una serie di funzioni e attribuzioni politiche da cui si desume che i conseguenti compiti serventi e le attività di supporto spettano alla Presidenza. L'ottica è rovesciata rispetto all'art. 19 della l. 400/1988 che individua specifici compiti amministrativi dell'apparato connessi a funzioni dell'organo politico. Cfr. C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 5 ss..

¹³² Si noti che l'art. 9 del d.lgs. 303/1999 richiama anche l'art. 14, secondo comma del d.lgs. 29/1993, da cui consegue che all'interno degli uffici che il Presidente individua come aventi natura di diretta collaborazione si accentuano e si estendono parzialmente a tutto il personale dell'ufficio quei meccanismi di *spoils system* che nel resto della Presidenza del Consiglio sono limitati alle posizioni apicali.

perché la disciplina è delineata solo a grandi linee. Al riguardo si deve, quindi, rilevare il sovrappiù di flessibilità organizzativa della Presidenza del Consiglio rispetto ai Ministeri perché, da una parte, la disciplina delle strutture apicali dei Ministeri (dipartimenti e direzioni generali) è riservata a regolamenti governativi collegiali, atti cioè che esorbitano la competenza del Ministro titolare del dicastero¹³³, dall'altra, mentre i regolamenti governativi di organizzazione dei Ministeri sono soggetti al previo parere del Consiglio di Stato e al preventivo controllo di legittimità e registrazione della Corte dei conti, i provvedimenti di organizzazione della Presidenza del Consiglio ne sono esenti *ex art. 9*, settimo comma del d.lgs. 303/1999.

In particolare, l'organizzazione della Presidenza del Consiglio è regolata dalla l. 400/1988 e dal d.lgs. 303/1999 – vero e proprio provvedimento di riforma delle funzioni e dell'assetto – che ne prevedono un'articolazione complessa e duale, in quanto comprende sia il Segretario Generale, da cui dipendono dipartimenti e uffici, sia altre strutture non facenti parte del Segretariato¹³⁴. Inoltre, l'assetto interno è variabile, in quanto il Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto può istituire altre unità organizzative per l'esercizio dei compiti espressamente previsti dalla legge che di volta in volta possono essere assegnati ai Ministri senza portafoglio.

Ad alcuni dipartimenti il d.lgs. 303/1999 dedica particolare attenzione menzionandoli espressamente e facendoli quindi diventare, di conseguenza, componenti necessarie e

¹³³ Come esaminato nel paragrafo precedente, al Ministro, mediante decreti non aventi natura regolamentare, è invece affidata la disciplina delle articolazioni interne, ossia degli uffici dirigenziali. Le ulteriori misure organizzative interne agli uffici dirigenziali sono, infine, rimesse ad atti organizzativi di natura privatistica dei singoli dirigenti.

¹³⁴ Il Segretariato si articola in dipartimenti (strutture apicali di livello dirigenziale generale), a loro volta suddivisi in uffici (strutture di livello dirigenziale generale), ulteriormente articolati in servizi (strutture di livello dirigenziale di base). Le strutture con compiti di *staff* interne al Segretariato svolgono un ruolo di sintesi tra le funzioni di indirizzo affidate alla Presidenza del Consiglio che si rivolgono all'esterno a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e le funzioni di indirizzo interne. Il Segretario generale è quindi un organo ibrido poiché concentra in sé la responsabilità per l'esercizio dei compiti assegnati e assomma funzioni di direzione e gestione. Il Segretario Generale è quindi la vera figura apicale di riferimento con la conseguenza che (i) manca un Capo di Gabinetto poiché il vertice amministrativo dello *staff* è il Segretario e (ii) le strutture che dipendono dal segretario hanno natura amministrativa e sono strutture di gestione amministrativa e non di collaborazione politica. Accanto del Segretariato sono, inoltre, previste altre strutture – dipartimenti o uffici dotati di autonomia funzionale equiparabile a quella dei dipartimenti – di cui si avvalgono i ministri senza portafoglio o i sottosegretari delegati dal Presidente del Consiglio e cui sono preposti, per gli aspetti amministrativi, appositi dirigenti.

legificate della Presidenza. Si tratta del Dipartimento per le politiche dell'Unione europea (di cui all'art. 3 del citato del decreto), del Dipartimento per gli affari regionali e delle autonomie (di cui al successivo art. 4, cui si collegano le segreterie della conferenza permanente Stato-Regioni e della conferenza permanente Stato-città) e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. I primi due sono dipartimenti "politici", nel senso che le relative attività sono affidate a un Ministro appositamente delegato dal capo del Governo, mentre il terzo è un dipartimento "tecnico", diretto e composto unicamente da giuristi ed esperti (magistrati amministrativi e contabili o avvocati dello Stato).

La dottrina¹³⁵ si è domandata se la variabilità delle dimensioni e delle funzioni attribuite di volta in volta alla Presidenza e, in particolar modo, al Segretariato generale, che si espandono e restringono "a fisarmonica" possano arrivare a svuotare l'ambito di operatività del Segretariato, affidando praticamente tutte le funzioni e direzione delle relative strutture a Ministri o Sottosegretari o se, in qualche modo, sia individuabile un nucleo fisso ed incompressibile di funzioni del Segretariato. Si è infatti osservato che dal principio di separazione tra politica ed amministrazione, che regge tutta l'organizzazione pubblica e che distingue l'area delle scelte politiche da quella delle scelte tecnico-amministrative, dovrebbe desumersi l'esistenza di un nucleo fisso di funzioni attribuite al Segretariato della Presidenza del Consiglio costituito e in particolare (i) funzioni di amministrazione interna o auto-amministrazione – che vanno dalla gestione del personale, ai controlli amministrativi e gestionali –, e (ii) funzioni di alta assistenza e consulenza tecnica – dirette verso il Governo e l'amministrazione pubblica nel loro insieme, in relazione ad aspetti per i quali i profili tecnici prevalgono su quelli di indirizzo politico.

Altra questione, affine e intrecciata a quella appena esaminata, è quella del personale cui affidare le funzioni della Presidenza, e cioè se queste funzioni debbano essere riservate a personale amministrativo di ruolo della Presidenza o possano essere svolte anche da personale di altri organi politici chiamato transitoriamente a presso la Presidenza. Appare abbastanza intuibile che le c.d. funzioni di auto-amministrazione della Presidenza siano riservate, per la specifica *expertise* richiesta, a personale di ruolo. Tuttavia, in settori tecnici, ad alta intensità di innovazione e specialità, si potrebbe ammettere il ricorso ad esperti provenienti da altre

¹³⁵ Cfr. C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 5 ss. e F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio alla vigilia della riforma*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, pp. 207 ss..

amministrazioni o dall'esterno. In tutti gli altri settori, invece, aventi sia funzione di *staff* sia funzioni politiche, si deve distinguere tra attività stabili – che, presupponendo la conoscenza delle procedure, delle strutture e dell'organizzazione interne, sembrerebbero meglio presidiate da personale di ruolo dotato di specifica professionalità e non soggetto al ricambio in considerazione di rapporti fiduciari legati alla composizione dell'Esecutivo – e attività di alta consulenza di carattere occasionale – che possono richiedere anche competenze non possedute dal personale interno e che meglio si prestano al ricorso a personale esterno destinato a mutare insieme ai governi.

Alla dualità organizzativa della Presidenza corrisponde, poi, una certa ambiguità nell'individuare la linea di direzione amministrativa interna. Infatti, sebbene la legge individui nel Segretario Generale il massimo organo burocratico della Presidenza da cui dipende la struttura organizzativa, il Segretario Generale non ha tuttavia il pieno governo amministrativo di tutta la Presidenza, in quanto la coesistenza di più organi politici, oltre al Presidente (quali, ad esempio, Vicepresidente, Ministri senza portafoglio, Sottosegretari) preposti ad alcune funzioni e a capo delle relative strutture, fa sì che il Segretario Generale non abbia, per definizione, la responsabilità diretta di tutti gli uffici della Presidenza del Consiglio.

Le questioni che emergono nell'ambito di una struttura duale come la Presidenza del Consiglio sono rese ancor più complesse dal principio di distinzione tra politica ed amministrazione – secondo cui ai dirigenti dovrebbero spettare solo i poteri di gestione e di amministrazione concreta, mentre spetterebbero agli organi politici le funzioni di indirizzo e la verifica dei risultati – in quanto, da una parte, non è chiaro se il Segretario Generale debba essere assimilato a un Ministro, potendo quindi esercitare soltanto poteri di indirizzo e controllo nei confronti dei dirigenti della Presidenza, ovvero se debba considerarsi un dirigente apicale, titolare di poteri gestionali, né, d'altra parte, si comprende quale potrebbe essere il rapporto di sovraordinazione del Segretario Generale nei confronti della dirigenza di quegli uffici affidati ai Ministri senza portafoglio. Il quinto comma dell'art. 7 del d.lgs. 303/1999¹³⁶ non sembra aver dato risposta ai dubbi interpretativi appena indicati, perché

¹³⁶ La norma citata recita: «Il Segretario generale è responsabile del funzionamento del Segretariato generale e della gestione delle risorse umane e strumentali della Presidenza. Il Segretario generale può essere coadiuvato da uno o più Vicesegretari generali. Per le strutture affidate a Ministri o Sottosegretari, le responsabilità di gestione competono ai funzionari preposti alle strutture medesime, ovvero, nelle more della preposizione, a dirigenti temporaneamente delegati dal Segretario generale, su indicazione del Ministro o Sottosegretario competente».

stabilisce che il Segretario Generale ha il pieno governo amministrativo solo degli uffici e dipartimenti che rientrano nel Segretariato, mentre per gli uffici affidati a Ministri o Sottosegretari i poteri di gestione competono al funzionario preposto; parallelamente la medesima norma afferma anche che il Segretario Generale è responsabile della gestione delle risorse umane e strumentali di tutta la Presidenza, con evidente contrasto rispetto a quanto appena dichiarato dalla seconda parte della norma.

Il risultato è che anche neppure la riforma organizzativa operata dal d.lgs. 303/1999 ha potuto ricondurre a responsabilità unitaria la gestione di tutti gli uffici della Presidenza a causa della compresenza, al suo interno, di più organi politici. A riprova della difficoltà di definire la natura e il ruolo del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio vi sono anche le previsioni relative alla nomina dello stesso. Infatti, il Segretario Generale viene nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e viene scelto tra i magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo oppure anche tra estranei alla pubblica amministrazione. Il Segretario Generale decade dall'incarico al cambio di Governo a meno che non venga confermato. Di qui le evidenti ambiguità che rendono il Segretario Generale una funzione burocratica di nomina fiduciaria.

Meritano un approfondimento particolare gli uffici ausiliari, di *staff* e di *line*, incardinati presso la Presidenza del Consiglio, ossia l'insieme di uffici funzionalmente preposti a sostenere le funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento e ruolo politico istituzionale del suo vertice¹³⁷. La Presidenza, infatti, conta vari uffici che si pongono su piani differenti sia sotto un profilo funzionale per le diverse relazioni che lo legano agli altri organi di governo sia da un punto di vista della disciplina applicabile. Combinando questi due piani (funzionale e regolatorio) si possono individuare cinque distinte categorie di uffici ausiliari all'interno della Presidenza del Consiglio:

- 1) strutture di *line*;

¹³⁷ A tale riguardo cfr. S. BATTINI, *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 3/2006, pp. 677 ss.; S. CASSESE, *Lo staff del Presidente del Consiglio*, contributo alla ricerca dell'Economic and Social Research Council in E. FRENI, S. CASSESE, C. D'ORTA, C. TIVELLI, G. D'AURIA, A. CATRICALÀ, A. MANCINELLI, *Gli staff dei ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, in *Iter legis*, 2002, pp. 57 ss..

- 2) strutture di *staff* affidate ai Ministri senza portafoglio rette da regole almeno in parte analoghe a quelle vigenti nei dicasteri;
- 3) strutture di *line* collocate nel Segretariato Generale con compiti gestionali o logistici;
- 4) strutture di Segretariato, con compiti di diretto supporto all'azione istituzionale del presidente, spesso accumulabili sotto un profilo funzionale agli analoghi uffici presenti negli staff dei dicasteri;
- 5) strutture alle dirette dipendenze del Presidente sostanzialmente e formalmente di *staff* ma con un ruolo marginale.

In particolare, il d.P.C.M. 15 aprile 2000 recante “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri” ha indicato per enumerazione gli uffici di diretta collaborazione all'interno della Presidenza del Consiglio. Si tratta di tutte le funzioni di direzione di vertice e di tutte le strutture generali della Presidenza o equiparate (a riprova della stretta fiduciarità che lega i vertici amministrativi al Presidente), quali la segreteria particolare del Presidente, l'ufficio stampa e del portavoce del Presidente, l'ufficio del consigliere diplomatico, l'ufficio del consigliere militare, l'ufficio per il controllo interno, e il centralino di Palazzo Chigi. In dottrina si è studiato il fenomeno della diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio valutando l'impossibilità di un'analisi sinottica con gli *staff* degli altri Ministeri, sia per la ragione di tipo organizzativo legata alla posizione istituzionale ricoperta dal Segretario Generale, sia per ragioni di tipo funzionale, in quanto la Presidenza altro non è che un Ufficio di Gabinetto e manca tecnicamente di *stakeholders* esterni di riferimento. La Presidenza, dunque, non ha un'attività di *line* in senso proprio. Ne consegue che il tema della diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio non si incrocia, come per gli altri Ministeri, con quello dei rapporti tra politica ed amministrazione ma è più un problema di equilibri interni¹³⁸.

¹³⁸ Un esempio tra tutti è rappresentato dal fatto che, a differenza degli altri Ministeri che, come si vedrà nel par. 6 che segue, sono tutti dotati di un ufficio legislativo, rientrando nel novero degli uffici di diretta collaborazione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la struttura omologa all'ufficio legislativo è costituita dal dipartimento degli affari giuridici e legislativi, vero e proprio dipartimento e non invece un c.d. ufficio di *staff*, a capo del quale, ai sensi dell'art. 23, settimo comma della l. n. 400/1988, è preposto un magistrato delle giurisdizioni superiori, ordinaria e amministrativa, ovvero un dirigente generale dello Stato.

Per completezza nella trattazione della disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si accenna in questa sede al tema degli incarichi dirigenziali in seno alla Presidenza¹³⁹, che, per circa un decennio, è stata la palestra della riforma che è stata poi introdotta a livello generale.

È, infatti, all'interno della Presidenza del Consiglio che è stato previsto ed applicato per la prima volta l'istituto dello *spoils system* per l'alta dirigenza amministrativa. L'esperienza della Presidenza ha comunque testimoniato un uso parco del meccanismo delle spoglie, nel senso che, al mutamento di Governo, esso è sempre stato applicato solo con riguardo alla carica di Segretario Generale, mentre invece, con riferimento alla carica di Vicesegretario e ancor più con quella di capo di dipartimento si è assistito talvolta alla riconferma. La norma di riferimento sugli incarichi dirigenziali all'interno della Presidenza è data dall'art. 9, primo comma del d.lgs. 303/1999 secondo cui «[g]li incarichi dirigenziali presso la Presidenza sono conferiti secondo le disposizioni di cui agli articoli 14, comma 2, e 19 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, relativi, rispettivamente, alle strutture individuate come di diretta collaborazione ed alle altre strutture, ferma restando l'applicabilità, per gli incarichi di direzione di dipartimento, dell'articolo 28 della legge 23 agosto 1988, n. 400, come modificato dal [presente] decreto, e ferma altresì restando l'applicabilità degli articoli 18, comma 3, e 31, comma 4, della legge stessa».

Questa norma ha per lungo tempo determinato la coesistenza di due regole apparentemente contrastati, ossia la durata minima di tre anni per gli incarichi dirigenziali, stabilita dal contratto con cui l'incarico è disciplinato (art. 19, secondo comma del d.lgs. 165/2001) e la cessazione automatica dell'incarico dirigenziale apicale, anche prima di tale termine biennale, qualora intervenga un mutamento del Governo (art. 18, terzo comma della l. 400/1988). A tale riguardo si prospettano due possibili interpretazioni.

Secondo una prima soluzione il contrasto tra le due norme non sarebbe solo apparente ma reale, da risolversi secondo il criterio della *lex specialis* in base al quale la norma sulla cessazione automatica degli incarichi dirigenziali apicali prevarrebbe sulla regola generale della durata minima degli incarichi e, pertanto, i contratti individuali dei dirigenti apicali

¹³⁹ Nel capitolo successivo si tratterà, invece, nel dettaglio della dirigenza nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

presso la Presidenza del Consiglio non dovrebbero contenere un termine di durata e, se l'avessero, tale termine sarebbe da considerarsi irrilevante in caso di crisi di Governo. Tuttavia, questa interpretazione darebbe luogo a disparità di trattamento rispetto ai dirigenti apicali dei Ministeri, dove la revoca dell'incarico dopo la formazione del Governo e la durata minima degli incarichi sono considerati perfettamente compatibili, oltre che contrastare con il principio del buon andamento dell'amministrazione.

Ecco perché dovrebbe preferirsi la seconda soluzione, secondo cui le due norme cui rinvia l'art. 9 primo comma del citato decreto dovrebbero essere considerate, come per i Ministeri, perfettamente compatibili: in sostanza, la norma sulla durata minima dell'incarico dirigenziale apicale è volta a garantire i diritti patrimoniali del dirigente che continua a beneficiare del trattamento economico stabilito per tutto il periodo di durata contrattuale dell'incarico (stipendio ed eventuali alti emolumenti) a prescindere dal fatto che l'incarico non sia più ricoperto, mentre la norma sulla cessazione automatica dell'incarico tutela le esigenze di fiduciarità dell'esecutivo, libero di scegliere le persone da proporre agli incarichi di vertice¹⁴⁰.

La riforma Madia, nella misura in cui diventerà operativa¹⁴¹, prevede anche la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. art. 8 l. 124/2015 lett. c) nn. 1 e 2). La legge di delega si ispira al superamento del modello del coordinamento tra Presidenza e singoli Ministeri per il ruolo centrale e di responsabilità diretta verso il corpo elettorale che il Presidente del Consiglio sta istituzionalmente assumendo, in un periodo storico e politico che non è più caratterizzato dai governi di coalizione. Il rafforzamento delle funzioni del Presidente del Consiglio richiede necessariamente una revisione della struttura organizzativa della Presidenza, essendo quella attuale maggiormente concentrata sulle

¹⁴⁰ Questa soluzione rende chiaramente visibili quelli che sono i "costi" dello *spoils system*: al mutamento del Governo cessa di avere effetto il decreto di conferimento dell'incarico apicale e lo stesso incarico potrà essere conferito ad altra persona, ma il dirigente cessato avrà ugualmente diritto a percepire il compenso pattuito per tutta la durata stabilita dal contratto individuale sebbene non ricopra più detto incarico. A tale riguardo si rinvia al successivo cap. IV.

¹⁴¹ Vale anche in questo caso la precisazione di cui sopra a proposito dell'incertezza sull'operatività della riforma a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 251/2016. Si rinvia al successivo cap. III, par. 6 per una più approfondita analisi della sentenza citata.

funzioni strumentali e di amministrazione attiva piuttosto che su quelle di analisi, definizione e valutazione strategica nelle politiche pubbliche¹⁴².

6. Le strutture di raccordo: gli uffici di *staff*

Gli organi politici, che sono stati trattati nella prima parte di questo capitolo, frequente si avvalgono di uffici di diretta collaborazione con funzioni di supporto e di raccordo con l'amministrazione, costituiti da personale di *staff*, scelto secondo il criterio del rapporto fiduciario.

Questi uffici di *staff* svolgono un'attività di supporto strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, collaborando alla definizione di obiettivi e alla elaborazione delle politiche pubbliche, in contrapposizione rispetto agli uffici c.d. di *line*, che sono invece strutture organizzative che svolgono attività di tipo gestionale-amministrativo¹⁴³.

Gli uffici di *staff* o di diretta collaborazione dei rappresentanti politici sono una figura organizzativa presente in quasi tutte le amministrazioni nazionali e dell'Europa continentale.

Sotto un profilo di diritto comparato, questa tipologia di uffici non è presente nei modelli organizzativi anglosassoni per dipartimenti. Al contrario essa caratterizza il modello ministeriale francese, in cui sono presenti *cabinet*, quali strutture ausiliarie, che rappresentano il paradigma di riferimento. I *cabinet* si trovano nell'area di intersezione tra governanti e funzionari e, di conseguenza, svolgono un ruolo al contempo politico e amministrativo, fornendo supporto tecnico nell'elaborazione della politica ministeriale e garantendo l'unità del singolo apparato amministrativo. Il *cabinet* ha un'indubbia posizione di supremazia sull'apparato amministrativo che deriva da tre fattori concorrenti: (i) alto grado di competenza riconosciuta ai funzionari che ricoprono detto incarico, (ii) funzione insostituibile di coordinamento e (iii) una vicinanza anche fisica al Ministro. Al vertice del *cabinet* è posto un

¹⁴² Per un commento cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione amministrativa*, in AA. VV., *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2015, pp. 639 ss..

¹⁴³ Si noti che non sempre la distinzione tra uffici di *staff* e uffici di *line* è rappresentata dal tipo di attività svolta, ma si fonda sul diverso ruolo rivestito dal personale impiegato e sul diverso apporto offerto nelle procedure. Infatti, gli uffici di *staff* non possono esercitare funzioni amministrative e gestionali, ma devono operare come tramite tra i capi dei dipartimenti o i direttori delle direzioni generali e gli organi politici, in modo da assicurare il supporto agli organi politici e il necessario raccordo tra la politica prospettata e la sua concreta realizzazione e, pertanto, rappresentano il punto nodale tra l'attività politica di programmazione e di controllo e quella di gestione amministrativa.

directeur du cabinet legato da rapporto fiduciario con il livello politico. Inoltre, a causa dell'omogeneità di formazione di coloro che occupano i *grand corps de l'Etat* nel sistema amministrativo francese, i funzionari che ricoprono l'incarico di *directeur du cabinet*, spesso, ad esito dell'esperienza di Gabinetto sono direttamente coinvolti nelle competizioni elettorali.

A livello nazionale la presenza degli uffici di *staff* si riscontra nelle amministrazioni ministeriali, negli enti locali territoriali, nelle autorità amministrative indipendenti. La presenza in strutture amministrative così diverse tra loro comporta una sostanziale disomogeneità degli uffici di diretta collaborazione che si presentano tra loro poco uniformi, con significative differenze a seconda del contesto amministrativo in cui sono inseriti, e con specifiche funzioni diverse a seconda del tipo di pubblico potere da cui dipendono. Pur con modalità differenti, tali uffici si occupano in ogni caso di coadiuvare l'organo di vertice, preparandone le relative deliberazioni nonché di svolgere un ruolo di cerniera nella trasmissione degli indirizzi alla dirigenza e verificandone successivamente l'attuazione. Stante questa comune anima di fondo, le caratteristiche astratte degli uffici di *staff* possono così riassumersi:

- a) il personale è individuato su base fiduciaria e può essere estraneo all'amministrazione a favore della quale presta la propria attività nei limiti di quote prestabilite;
- b) le funzioni ad esse affidate riguardano competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione di appartenenza mentre è loro vietato porre in essere atti di amministrazione attiva e attività rientranti nelle competenze ordinarie degli apparati amministrativi;
- c) l'alta professionalità del personale, che ha spesso una formazione prettamente giuridica, soprattutto per quanto attiene agli incarichi di vertice;
- d) gli incarichi sono caratterizzati dalla temporaneità e decadenza automatica ove non vi sia conferma al momento dell'insediamento del nuovo esecutivo.

Con specifico riguardo al punto d) di cui sopra, si deve notare che la decadenza automatica da tali uffici in assenza di una conferma del Ministro ad ogni cambio dell'esecutivo rappresenta la principale conseguenza del fatto che si tratti di uffici fiduciari. Tuttavia, i meccanismi di decadenza automatica, collocandosi in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici, non viola i principi consacrati nell'art. 97 Cost. di imparzialità e buon andamento, poiché gli uffici di diretta collaborazione sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica. Si tratta, peraltro, di una questione specifica affrontata dalla

giurisprudenza costituzionale – sent. 28 ottobre 2010, n. 304 – in relazione all’applicazione dei c.d. sistemi delle spoglie a questa tipologia di uffici¹⁴⁴.

Attualmente, quindi, il vero carattere distintivo delle strutture che si qualificano come “ufficio di diretta collaborazione” è la fiduciarità delle nomine, revocabili *ad nutum* e soggette a caducazione automatica all’insediamento di ogni nuovo esecutivo. Il legame fiduciario rappresenta, pertanto, la differenza tra uffici ausiliari e l’apparato burocratico: i primi hanno un legame fiduciario quasi assoluto e svolgono le loro funzioni sotto la piena responsabilità del loro referente politico, cosa che non può considerarsi patologia perché è nella logica del sistema; al contrario, i dirigenti fanno parte dell’apparato amministrativo e, per quanto di nomina politica, svolgono le loro funzioni con autonomia e neutralità rispetto alla politica stessa.

Per via della loro collocazione, a metà tra politica e amministrazione e dal momento che costituiscono parte integrante della funzione di governo, gli uffici di *staff* sono attraversati da una continua tensione tra le attribuzioni di carattere politico e quelle di carattere amministrativo e rappresentano una delle più significative espressioni del principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Lo studio del fenomeno degli uffici di *staff* costituisce, dunque, fertile terreno di indagine per comprendere la tenuta e l’attuazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, al fine di verificare se gli uffici di diretta collaborazione siano coerenti con l’assetto che si propongono di garantire.

Si è arrivati addirittura a giustificare la loro presenza all’interno degli ordinamenti proprio in quanto strumentali alla piena applicazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Si è, infatti, ritenuto opportuno che l’autorità politica, nell’esercizio delle sue funzioni (si pensi all’elaborazione di strategie e politiche pubbliche e all’attività di valutazione dei risultati), fosse coadiuvata da strutture che ne condividessero i valori e gli obiettivi. Ciò presuppone che la pubblica amministrazione e la dirigenza siano effettivamente

¹⁴⁴ Si veda A. DI CASOLA, *Dirigenza fiduciaria ed uffici di diretta collaborazione: è legittimo uno spoils system “rafforzato”*, in *Riv. Dir. Lav.*, 2/2011, pp. 350 ss.. Cfr. anche S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/2012, pp. 39 ss., secondo cui la relazione fiduciaria e lo *spoils system* sono compatibili con i principi costituzionali se riguardano i funzionari di *staff* che esercitano funzioni inerenti la formazione dell’indirizzo politico amministrativo ma non lo sono se riguardano dirigenti di *line* che svolgono funzioni di esecuzione e attuazione dell’indirizzo politico-amministrativo. Si rinvia al cap. IV per l’analisi della pronuncia citata.

autonome rispetto alla politica e, dall'altra parte che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo da evitare che operino come un doppione dell'amministrazione, o una sorta di amministrazione parallela¹⁴⁵. Invece, in pochi anni si è assistito a una crescita esponenziale degli addetti agli uffici di diretta collaborazione, fenomeno accompagnato da un impoverimento della loro qualificazione tecnica e professionale e da una crescente confusione tra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di *line*. Si pensi alle segreterie o ad alcune funzioni degli Uffici di Gabinetto che ben potrebbero – e a volte effettivamente così accade – essere gestite da burocrati indipendentemente dall'investitura fiduciaria. Gli uffici di diretta collaborazione, nell'idea del legislatore, sarebbero dovuti essere strutture agili snelle caratterizzate da un'elevata professionalità, invece spesso sono uffici lenti che necessitano a loro volta di un coordinamento interno per le elevate dimensioni e di scarso livello perché in molti casi la nomina politica non è meritocratica.

Queste sono solo alcune riflessioni critiche che mostrano come gli uffici di diretta collaborazione, in fondo, denotano le stesse criticità che si riscontrano nell'amministrazione. Questa comunanza delle problematiche induce a pensare che gli uffici di diretta collaborazione, più che come una *longa manus* della politica, sembrano collocarsi in un'area più vicina all'amministrazione di quanto ci si aspettasse al momento della loro istituzione. Vi è da chiedersi quindi se la presenza di questa tipologia di uffici "amministrativi" sia realmente necessaria, oppure se possa garantirsi un adeguato coordinamento tra politica e amministrazione in altri modi e con altri strumenti e moduli organizzativi, che si ispirino all'*agencification* e al sistema delle *authority* statunitense, in un'ottica di esternalizzazione delle funzioni più che di raccordo tra le stesse, visto il concreto di una sovrapposizione e duplicazione dei ruoli.

6.1 Gli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri

Nei Ministeri gli uffici di diretta collaborazione definiti altresì uffici ausiliari di supporto al Ministro, sono nettamente distinti sia dal Segretariato Generale che dal Capo del dipartimento nei Ministeri in cui queste figure esistono al di sopra dei direttori generali¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Sul punto cfr. F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 21-22/2008, pp. 2257 ss..

¹⁴⁶ Si veda, in proposito, il parere Cons. Stato, sez. I, 12 luglio 1996, n. 1036 che nega la possibilità di partecipazione del Capo di Gabinetto ai consigli di amministrazione dei Ministeri, cosa che suggerisce che vi sia

Questa tipologia di uffici amministrativi rappresenta, infatti, il raccordo tra il vertice politico e l'apparato amministrativo, in quanto consente di tradurre l'indirizzo politico in azione amministrativa. Per questo ruolo di raccordo essi hanno pertanto competenze bifronte, nel senso che da un lato sono di supporto al Ministro per l'elaborazione dell'indirizzo, dall'altro sono il *trait d'union* fra il Ministro e l'amministrazione di cui orientano l'attività e controllano i risultati.

Di conseguenza non è facile, in concreto, riuscire a tracciare una netta linea di demarcazione tra supporto al Ministro e raccordo tra il livello politico e quello gestionale.

Le principali difficoltà dipendono da quelle disposizioni che si riferiscono agli uffici ausiliari del Ministro e che esplicitano l'esigenza di un qualche collegamento tra detti uffici e le direzioni generali. Un esempio è dato dall'art. 13 della l. 15 marzo 1997, n. 59 che, alla lettera a) del primo comma, stabilisce che i regolamenti ministeriali di organizzazione in attuazione della legge delega dovranno avere ad oggetto, *inter alia*, il «riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione». Ulteriore esemplificazione è costituita da alcune norme dei regolamenti di organizzazione dei singoli Ministeri che prevedono che alcuni uffici di diretta collaborazione del Ministro, quali l'ufficio legislativo o la segreteria tecnica, svolgano i loro compiti avvalendosi, per gli adempimenti istruttori e strumentali, dei competenti uffici amministrativi che fanno capo al Ministro, determinando in questo modo una commistione tra il livello politico degli uffici di diretta collaborazione ed il livello amministrativo dell'apparato ministeriale, con conseguenti problemi di interferenze funzionali, sovrapposizioni e duplicazioni delle strutture dei Ministeri.

Operativamente gli uffici di diretta collaborazione ministeriale, ciascuno nell'ambito di propria competenza, esercitano funzioni di supporto per l'organo di direzione politica, funzioni di raccordo tra questo e l'amministrazione, nonché attività esecutive ad essi affidate

una netta separazione delle competenze tra Gabinetto e dirigenza. Nel parere si evidenzia che il Capo di Gabinetto è sempre stato posto al di fuori dell'apparato burocratico e che le sue funzioni, oscillando tra il supporto al Ministro e il coordinamento delle direzioni generali, sono comunque ben diverse da quelle proprie dei direttori generali e del Segretario Generale. Il Capo di Gabinetto, infatti, partecipa della funzione di governo mentre i direttori generali sono titolari della funzione amministrativa di gestione.

in via esclusiva. In modo schematico possono quindi così riassumersi i compiti istituzionali degli uffici di diretta collaborazione:

- (i) funzioni di supporto: collaborazione alla definizione degli obiettivi e all'elaborazione delle politiche pubbliche, valutazione e connesse attività di comunicazione, con particolare riguardo all'analisi dell'impatto normativo e all'analisi costi-benefici. Nell'esercizio di queste funzioni, che coinvolgono gli uffici stampa, i portavoce svolgono attività di comunicazione degli indirizzi assunti e delle relative iniziative istituzionali, mentre le unità di *staff* coadiuvano la politica nell'assumere decisioni generali;
- (ii) attività di raccordo: attività di tramite istituzionale tra la politica e l'amministrazione che consta nella diffusione dell'indirizzo politico-amministrativo ai vertici dirigenziali e nel monitoraggio e controllo delle funzioni di gestione tra cui rientra il potere di verificare l'attuazione dei programmi e la rispondenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati (controllo interno strategico) e di valutare i dirigenti¹⁴⁷;
- (iii) mansioni esecutive: attività finale per sua natura molto simile a quelle svolte dagli uffici di *line* (ad esempio, attività di studio e ricerca prodromica alla funzione legislativa) che tuttavia sono assegnate in via esclusiva agli uffici di *staff*. Questa funzione è fonte di ambiguità e ibridazione tra gli uffici di *staff* e quelli di *line*.

L'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione è definita con decreto del Ministro competente su proposta del Capo di Gabinetto. Nello specifico, la struttura degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio è definita dall'art. 6 del d.P.C.M. 23 luglio 2002 che ha ripreso le analoghe disposizioni del d.P.R. 15 aprile 2000. Si tratta della disciplina generale e residuale applicabile in mancanza di uno specifico decreto di organizzazione in deroga, senza pertanto pregiudicare la possibilità di ciascun ministro di modificare la struttura.

¹⁴⁷ In questo senso si spiega come, nella maggior parte dei Ministeri, l'Organismo Indipendente di Valutazione delle *performance* (OIV) sia considerato parte degli uffici di diretta collaborazione. È chiaro che un simile coinvolgimento degli uffici ausiliari nell'attività di verifica dei risultati raggiunti dalla gestione amministrativa, che sta alla base della responsabilità dirigenziale, può rappresentare un ulteriore elemento di tensione tra dirigenza e uffici ausiliari. Ecco perché sarebbe meglio che OIV non fosse considerato un ufficio di diretta collaborazione.

Con riferimento alle disposizioni che riguardano la composizione e il personale degli uffici ausiliari, quale ulteriore indice significativo della reale collocazione di questa tipologia degli uffici nella dialettica tra politica ed amministrazione, si devono considerare sia le norme relative al conferimento dell'incarico sia quelle riferite al contingente numerico dei funzionari.

Con riguardo al primo aspetto nell'originaria previsione normativa i Capi di Gabinetto del Ministero e in generale il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione erano "scelti" tra funzionari di ruolo in attività di servizio dell'amministrazione di appartenenza¹⁴⁸. Ben presto però una deroga a questo principio viene prevista limitatamente a quanto attiene alla nomina del Capo di Gabinetto dei consiglieri di Stato e dei consiglieri della Corte dei conti ai quali può essere conferito l'incarico anche se al di fuori del ruolo. Il collocamento fuori dal ruolo comunque è consentito solo per lo svolgimento di funzioni giuridico-amministrative presso amministrazioni dello Stato o presso enti o organismi internazionali e richiede che il magistrato abbia svolto per almeno quattro anni le relative funzioni e che la permanenza in posizione di fuori ruolo non abbia superato i tre anni. La nomina a Capo di Gabinetto, invece, doveva ritenersi compresa nella generica dizione di "incarichi presso i Ministeri" per cui si rendeva indispensabile la scelta all'interno del personale di ruolo¹⁴⁹. Anche negli uffici legislativi il problema della composizione si ripropone, con alcune peculiarità. A capo di esso, infatti, doveva, infatti, esservi personale dipendente dall'amministrazione o personale proveniente dalla magistratura amministrativa o ordinaria. È il caso di segnalare che, sul piano pratico, i soggetti che hanno solitamente rivestito la qualità di Capo di Gabinetto o Capo dell'ufficio legislativo dei Ministeri sono stati in prevalenza magistrati (in origine consiglieri di Stato e consiglieri della Corte dei conti in assoluta prevalenza, poi anche magistrati dei tribunali amministrativi, magistrati ordinari e avvocati dello Stato) e solo di

¹⁴⁸ Cfr. art. 3, primo comma del r.d.l. n. 1100/1924 convertito in legge con l. 21 marzo 1926, n. 597 (poi abrogato dall'art. 14, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dall'art. 9, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, secondo cui «il personale addetto ai gabinetti dei Ministri e alle segreterie dei sottosegretari di Stato deve essere scelto tra funzionari di ruolo in attività di servizio che appartengano od abbiano appartenuto alle rispettive amministrazioni od a quegli altri enti ed istituti che sono amministrati dalle amministrazioni medesime».

¹⁴⁹ Alcune previsioni particolari erano invece previste per i Capi di Gabinetto dei Ministri senza portafoglio, sancendo la possibilità di scelta anche tra estranei alle amministrazioni, nonché per il vertice della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove invece del Gabinetto era previsto il Segretario Generale cui, ai sensi degli artt. 18 e 40, terzo comma della l. 23 agosto 1988, n. 400, è demandato il compito di organizzare gli uffici di diretta collaborazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come esaminato nel par. 5 di questo stesso capitolo.

recente si è assistito alla nomina di dirigenti generali. Con le recenti riforme in materia di organizzazione e con la revisione del quadro normativo in materia di affidamento degli incarichi degli uffici di diretta collaborazione è stata ampliata la facoltà di ricorso al personale esterno, secondo formule di impiego diverse e più flessibili rispetto al passato e ai normali rapporti di pubblico impiego, consentendo contratti privatistici a termine, contratti da consulente o esperto, allo scopo di permettere che i componenti degli uffici di diretta collaborazione possano essere scelti con la più ampia discrezionalità possibile, con l'obiettivo di selezionare le professionalità più idonee più che quello di garantire un corretto esercizio della discrezionalità da parte del soggetto politico.

Quanto invece agli aspetti dimensionali degli uffici di diretta collaborazione negli ultimi anni si sono registrati numerosi tentativi di riduzione e semplificazione degli apparati. La Finanziaria 2007 ha fissato un *target* massimo pari al 15% di risorse umane da utilizzare a supporto rispetto al totale del personale complessivamente utilizzato (cfr. comma 404 lett. f) art. 1, l. 27 novembre 2006, n. 296). In questo contingente tuttavia non sono conteggiate le posizioni dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione (es. Capo di segreteria, Capo ufficio legislativo), che spesso sono costituiti da risorse esterne. L'assenza di un reale ed effettivo disegno di snellimento e razionalizzazione, peraltro, non è giustificabile se si tiene conto che nel corso degli ultimi anni ha avuto luogo la regionalizzazione di una serie di funzioni e l'istituzione di autorità indipendenti o agenzie se non addirittura il ricorso a privati per lo svolgimento di attività pubbliche. Nonostante questi fenomeni, tuttavia, le dimensioni degli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri non sembrano essersi ridotte sebbene siano intervenute numerose politiche di contrazione del personale e riduzione della spesa pubblica.

Agli uffici di diretta collaborazione possono essere assegnate unità interne ossia dipendenti del Ministero ovvero dipendenti pubblici in aspettativa, fuori dal ruolo o dal comando, nonché nel limite di una forbice che corre tra il 5 e il 25% sul totale del personale (a seconda di quanto previsto nel singolo regolamento di organizzazione di ciascun Ministero) di collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato ovvero esperti e consulenti di particolare professionalità e specializzazione per specifiche aree di attività con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Titolo giuridico per il conferimento degli incarichi di diretta collaborazione ministeriali è l'art. 14 del d.lgs. 165/2001, secondo cui il Ministro «si avvale di uffici di diretta

collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione». Ciò si pone in continuità con le norme del r.d.l. 1100/1924 in base alle quali i Gabinetti collaborano all'opera personale del Ministro senza intralciare l'azione degli uffici amministrativi.

Quanto alle fonti secondarie si istituzionalizza un doppio ambito di regolazione¹⁵⁰: da una parte il d.P.R. 6 marzo 2001, valido per tutte le strutture ministeriali, che reca il regolamento generale per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri, nel quale si sancisce la differenza tra gli uffici di assistenza all'organo di vertice ai quali è affidata la direzione politica, e gli uffici di *line* cui sono affidate le funzioni gestionali di competenza della dirigenza; dall'altra i regolamenti di organizzazione di ogni singolo Ministero, adottati sulla base dell'art. 17, comma 4-*bis* della l. 23 agosto 1988, n. 400.

Rispetto alla possibilità di adattamento e diversificazione tra ordinamenti ministeriali si assiste ad una standardizzazione organizzativa. Infatti, pur disponendo ogni Ministero di autonomia organizzativa e potendo optare per soluzioni flessibili, le articolazioni degli uffici di *staff* sono molto simili nelle diverse strutture ministeriali fatta eccezione per pochi elementi differenziali, quali la denominazione dei vari uffici, le dimensioni degli stessi e le loro articolazioni interne. A livello strutturale permane la differenza tra strutture di *staff* marcatamente politiche come le segreterie particolari dei Ministri, Viceministri e sottosegretari, e le altre strutture, preposte al controllo o attività pre-legislativa con natura e compiti più simile a quelli propri dell'amministrazione di *line*.

In termini generali ed astratti le principali tipologie di uffici di diretta collaborazione e le loro funzioni caratterizzanti sono le seguenti:

- Ufficio di Gabinetto: si tratta di un ufficio di *staff* presente in tutti i Ministeri¹⁵¹ con il compito di assistere il Capo di Gabinetto nello svolgimento delle sue funzioni proprie

¹⁵⁰ In questo senso cfr. M. CAMPO, *Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Quadro esegetico delle peculiarità nell'ambito della Pubbl. Amm.*, in *Federalismi.it*, n. 20/2010.

¹⁵¹ Questo genere di ufficio di diretta collaborazione è presente nel Ministero dell'interno (con il nome Gabinetto del Ministro), nel Ministero dell'economia e finanze, nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel Ministero dell'istruzione università e ricerca, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (presso cui ai fini del supporto all'organo politico, nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto è operativo un Ufficio per i rapporti con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza unificata, di cui al d.lgs. n. 281 del 1997, e l'Ufficio Sicurezza NATO-UE con i compiti di cui al d.P.C.M. 3 febbraio 2006), presso il Ministero degli esteri, nel Ministero della difesa (in cui detto

e per quelle delegategli dal Ministro. L'Ufficio di Gabinetto collabora con il Ministro per l'efficace e funzionale definizione degli obiettivi dell'Amministrazione, l'elaborazione delle politiche pubbliche, il supporto per la definizione degli obiettivi e per la ripartizione delle risorse, la valutazione della loro attuazione e le connesse attività di comunicazione, e cura il raccordo del vertice politico con l'Amministrazione per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo. L'Ufficio di Gabinetto coordina inoltre l'attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione i quali, ai fini di cui al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, costituiscono un unico centro di responsabilità ed assicura il raccordo tra le funzioni di indirizzo del Ministro e le attività di gestione del Ministero, nel rispetto del principio di distinzione tra tali funzioni. Infine, in alcuni Ministeri¹⁵² l'Ufficio di Gabinetto coordina i rapporti con gli altri organi costituzionali (Parlamento, Consiglio Superiore della Magistratura) e comunitari, con le autorità indipendenti e cura l'esame degli atti che vengono inoltrati alla firma del Ministro e dei Sottosegretari di Stato.

ufficio è articolato in distinte aree organizzative che possono essere affidate al coordinamento dei Vice Capi di Gabinetto e nel cui ambito operano gli Ufficiali aiutanti del Ministro che rispondono direttamente a quest'ultimo), nel Ministero dei beni e delle attività culturali, presso il Ministero dello sviluppo economico, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali e presso il Ministero della salute (presso il quale è istituita l'Unità di crisi permanente).

Nel Ministero della giustizia l'Ufficio di Gabinetto, previsto dall'art. 6 del d.P.R. 25 luglio 2001 n. 315, si articola nel Consiglio di amministrazione (organo collegiale presieduto, su delega del Ministro, da uno dei Sottosegretari di Stato, e composto da Capo di Gabinetto, Capo dell'Ufficio legislativo, Capo dell'Ispettorato generale, Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile, Direttore Generale del Personale e della Formazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, che esercita le attribuzioni – specialmente di carattere consultivo – stabilite dalla legge in materia di personale e su argomenti di carattere generale, con poteri sia consultivi che deliberanti) e nell'Ufficio bilancio (istituito ai sensi del d.m. 15 luglio 1980 e previsto nell'ambito del d.m. 18 gennaio 2005 con funzioni di *(i)* predisposizione del bilancio di previsione, *(ii)* assestamento della spesa per il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione, *(iii)* trasmissione delle informazioni alla Ragioneria Generale dello Stato, e *(iv)* stesura delle relazioni tecnico-finanziarie dei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa o parlamentare interessanti il settore della giustizia e delle norme di copertura finanziaria, in stretta collaborazione con l'Ufficio legislativo e con le altre articolazioni ministeriali, centrali e periferiche).

¹⁵² Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

- Ufficio Legislativo: è un ufficio di diretta collaborazione presente sia nei Ministeri con portafoglio¹⁵³ sia in quelli senza portafoglio che (i) cura la progettazione ed elaborazione dei testi normativi – occupandosi della redazione di schemi di disegni di legge, di schemi di decreti legislativi, di decreti presidenziali e di decreti ministeriali, emendamenti del Governo, espressione di pareri sui testi e sui singoli emendamenti nel corso dell'esame dei disegni di legge in sede di Consiglio dei Ministri e nel corso dell'esame di disegni e proposte in sede parlamentare, redazione dei testi di attuazione delle direttive comunitarie, delle decisioni quadro dell'Unione europea, nonché di coordinamento della legislazione nazionale rispetto ai regolamenti comunitari –, (ii) verifica l'applicabilità delle norme, (iii) svolge attività di ricerca e consulenza anche in collaborazione con le altre strutture ministeriali, (iv) esamina i provvedimenti sottoposti al Consiglio dei Ministri e quelli di iniziativa parlamentare, (v) cura l'istruttoria e lo svolgimento delle risposte agli atti di sindacato ispettivo parlamentare (interpellanze, interrogazioni, *question time*, mozioni, audizioni) e (vi) sovrintende infine al contenzioso internazionale, comunitario e costituzionale.
- Ufficio Stampa: generalmente presente in tutti i Ministeri¹⁵⁴, con la variante di presentarsi come ufficio unitario ovvero con una formale distinzione del ruolo del

¹⁵³ Nel Ministero dell'interno assume la denominazione di Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari e mette insieme due competenze. L'Ufficio legislativo è altresì presente presso il Ministero Giustizia (l'Ufficio legislativo, ai sensi dell'articolo 7 del d.P.R. 25 luglio 2001 n. 315), il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero istruzione, università e ricerca, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero della difesa, il Ministero dei beni e delle attività culturali, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della salute.

¹⁵⁴ Nel Ministero dell'interno è presente l'Ufficio stampa e comunicazione, distinto in due aree: a) stampa: cura l'attività d'informazione del ministero dell'Interno e i collegamenti con gli organi di informazione; b) comunicazione istituzionale: elabora il piano di comunicazione del ministero, sulla base delle direttive del ministro, coordina l'ufficio di comunicazione dell'amministrazione centrale e le attività di comunicazione della periferia, cura le campagne di comunicazione di utilità sociale e di pubblico interesse, coordina le linee editoriali del sito internet del ministero, cura iniziative editoriali e di organizzazione di eventi.

È inoltre presente nel Ministero della giustizia dove assume il nome di Ufficio stampa e informazione, nel Ministero dell'economia e delle finanze, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel Ministero istruzione università e ricerca, nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nel Ministero dei beni e delle attività culturali (assumendo la denominazione di Ufficio per la stampa e la comunicazione), nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

portavoce del Ministro¹⁵⁵, ha il compito di fornire agli organi di informazione atti e notizie riguardanti l'attività politico-istituzionale del Ministero di riferimento con l'obiettivo di diffondere e illustrare la conoscenza delle disposizioni normative e promuovere le iniziative del Ministro in modo trasparente, chiaro e tempestivo.

- Segreteria particolare del Ministro: si tratta di un ufficio di diretta collaborazione presente in tutti i Ministeri¹⁵⁶. Alla Segreteria particolare del Ministro è preposto il Capo della Segreteria, posto alle dirette dipendenze del Ministro e scelto anche fra soggetti esterni alla pubblica amministrazione sulla base di un rapporto fiduciario. La Segreteria particolare cura gli impegni del Ministro con riguardo ai rapporti personali e politici sul territorio. Cura, inoltre, l'organizzazione degli impegni esterni del Ministro in Italia e all'estero in raccordo con l'Ufficio del cerimoniale, gestendo l'agenda, la corrispondenza e i rapporti del Ministro con soggetti pubblici e privati in ragione del suo incarico istituzionale, nonché i suoi interventi, attraverso il necessario raccordo con l'Ufficio di Gabinetto.

In aggiunta alla Segreteria particolare del Ministro, presso alcuni Ministeri sono presenti altri uffici di diretta collaborazione con compiti analoghi riferiti al Viceministro e ai Sottosegretari¹⁵⁷, i quali operano alle dirette dipendenze dei Sottosegretari e sono diretti da un Capo segreteria, che coadiuva e assiste il sottosegretario negli organismi a cui partecipa e adempie, su suo mandato, a compiti specifici.

¹⁵⁵ Il portavoce del Ministro è presente nei seguenti Ministeri: Ministero dell'interno (in cui il portavoce del Ministro è scelto anche fra soggetti esterni alla pubblica amministrazione, con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico istituzionale con gli organi di informazione), Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero della salute.

¹⁵⁶ Ministero dell'interno, Ministero della giustizia (prevista dall'articolo 5 del d.P.R. 25 luglio 2001 n. 315), Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero degli esteri, Ministero della difesa, Ministero dei beni e delle attività culturali, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute.

¹⁵⁷ Presso il Ministero dell'interno vi sono sia la Segreteria del Viceministro che le Segreterie dei Sottosegretari; nei Ministeri della giustizia, della difesa, dei beni e delle attività culturali, del lavoro e delle politiche sociali ci sono le Segreterie dei Sottosegretari di Stato.

- Segreteria tecnica: si tratta di un ufficio di diretta collaborazione che non si rinviene in tutti i Ministeri. Ove presente¹⁵⁸ alla Segreteria tecnica del Ministro è preposto il Capo della Segreteria tecnica, che si trova alle dirette dipendenze del Ministro ed è scelto anche fra soggetti esterni alla pubblica amministrazione sulla base di un rapporto fiduciario. La Segreteria tecnica svolge attività di supporto tecnico e conoscitivo specialistico all'attività istituzionale del Ministro anche attraverso l'acquisizione e l'elaborazione di documenti e rapporti, necessari per approfondimenti di carattere tecnico, e l'organizzazione e la partecipazione a tavoli di concertazione e momenti di approfondimento scientifico quali convegni, conferenze e tavole rotonde, nelle materie di competenza istituzionale del Ministero ed in rapporto con le altre amministrazioni interessate, l'elaborazione ed il monitoraggio delle politiche riguardanti i settori di intervento del Ministero e per le conseguenti determinazioni di competenza dell'organo politico circa l'utilizzazione delle relative risorse finanziarie. Questa attività di supporto è svolta in raccordo con i dipartimenti o le direzioni generali del singolo Ministero, sia nella fase di rilevazione delle problematiche da affrontare che in quella dell'elaborazione delle direttive e delle decisioni di competenza del Ministro, nonché mediante la promozione di nuove attività ed iniziative.
- Ufficio per le relazioni internazionali/consigliere diplomatico¹⁵⁹: la sua presenza non si registra in tutti i Ministeri¹⁶⁰ e, laddove presente assume denominazioni diverse e

¹⁵⁸ Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze, ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero istruzione università e ricerca, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero della salute.

¹⁵⁹ Il Consigliere diplomatico è presente nel Ministero dell'economia e delle finanze, presso il Ministero dello sviluppo economico, nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nel Ministero della salute. Presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali tale funzione è attribuita all'Ufficio rapporti internazionali e del cerimoniale. Nel Ministero della difesa questo ufficio di diretta collaborazione assume la denominazione di Ufficio del Consigliere diplomatico e, in particolare, il Consigliere diplomatico è nominato dal Ministro, d'intesa con il Ministro degli affari esteri, tra i funzionari appartenenti alla carriera diplomatica, in possesso di comprovata esperienza nel settore delle relazioni internazionali e comunitarie.

¹⁶⁰ Nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la gestione delle relazioni internazionali è una competenza dell'Ufficio di Gabinetto chiamato, *inter alia*, a coordinare e curare i rapporti con gli altri organi costituzionali e comunitari, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato, e nell'ambito del quale opera il Consigliere diplomatico, che assiste il Ministro nelle iniziative in campo internazionale e comunitario predisponendo i necessari adempimenti per la partecipazione del Ministro presso gli organismi internazionali e comunitari, curando i rapporti internazionali e fornendo agli uffici del Ministero il necessario supporto informativo utile a

svolge funzioni diverse. Ad esempio nel Ministero della giustizia assume il nome di Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale (previsto dall'art. 10 del d.P.R. 25 luglio 2001 n. 315) presso cui è incardinato il Consigliere diplomatico, con la funzione di garantire la realizzazione delle direttive politico-amministrative nel campo delle relazioni europee ed internazionali.

- Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (OIV): si tratta di un'articolazione che non sempre è incardinata negli uffici di *staff* poiché in alcuni Ministeri, probabilmente in maniera più coerente per il tipo di funzioni svolte, essa è collocata al di fuori degli uffici di diretta collaborazione¹⁶¹. Al di là della sua collocazione all'interno dell'organigramma degli uffici di diretta collaborazione dei singoli Ministeri o meno, l'OIV è presente in tutti i Ministeri ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 150/2009 e svolge le seguenti attività:
 - controllo strategico per verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 286/1999) e referto diretto all'organo di indirizzo politico-amministrativo;
 - monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborazione di una relazione annuale sullo stato dello stesso, comunicando tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 150 del 2009;
 - misurazione e valutazione della *performance* delle strutture dell'Amministrazione e validazione della Relazione sulla performance di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 150 del 2009 assicurandone la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
 - proposta annuale della valutazione dei dirigenti di vertice;

garantire il tempestivo adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla comunità internazionale.

¹⁶¹ L'OIV si trova in posizione di autonomia operativa e non è qualificato come ufficio di diretta collaborazione presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'istruzione università e ricerca, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

- graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non;
- promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed integrità;
- verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

Al di fuori degli uffici di diretta collaborazione appena elencati, che con alcune varianti rappresentano un tessuto comune alla maggior parte dei Ministeri, vi sono alcuni uffici di diretta collaborazione che figurano comune *unicum* all'interno di alcuni specifici Ministeri.

È il caso dell'Ispettorato generale, che è uno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia, istituito con d.P.R. 25 luglio 2001, n. 315. Esso svolge compiti di controllo effettuando degli interventi ispettivi e informando direttamente il Ministro (art. 9 legge 12 agosto 1962, n. 1311) o il Consiglio Superiore della Magistratura nel caso quest'ultimo ne abbia richiesto l'intervento (art. 8 l. 24 marzo 1958, n. 195). Sono sottoposti al controllo dell'Ispettorato generale tutti gli uffici giudiziari, i Commissariati agli usi civici, i Tribunali per le acque pubbliche, gli Uffici notifiche e protesti (Unep).

La l. 124/2015 all'art. 8, lett. c) n. 4 affida al legislatore delegato la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri al fine di garantire un'adeguata qualificazione professionale del relativo personale¹⁶².

6.2 Gli uffici di diretta collaborazione nella normativa regionale e locale

Alle Regioni e agli enti locali sono attribuiti tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità nonché i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori. Sono inoltre dotati di autonomia politica ossia della capacità di darsi un proprio indirizzo e caratterizzati da una forma di governo che si basa sull'elezione diretta del presidente della Regione, della Giunta o del Sindaco. Anche queste amministrazioni sono connotate dalla costante presenza di uffici di diretta collaborazione.

¹⁶² Si noti che questa norma della legge delega, riguardando l'esercizio di competenze legislative esclusivamente statali, non è stata investita della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sent. Corte Cost. n. 251/2016.

Per analizzare l'istituto degli uffici di diretta collaborazione nella normativa regionale e locale si rendono inevitabilmente necessarie alcune semplificazioni al fine di individuare i tratti fisionomici comuni, vista la consistente mole di fonti che regolano la materia (statuti, leggi regionali, regolamenti). È tuttavia il caso di segnalare fin d'ora che nonostante le fonti siano diverse, e, soprattutto, l'assetto politico istituzionale e la forma di governo delle autonomie locali si distinguano da quelle del livello centrale, nelle autonomie locali (Regioni, Province, Comuni) non è percepibile un significativo scostamento dal modello ministeriale¹⁶³.

A livello regionale¹⁶⁴, l'istituzione degli uffici di diretta collaborazione è legata alle recenti riforme costituzionali e legislative.

Da una parte la riforma del 1999, comportando l'elezione diretta del Presidente della Giunta, ha spostato gli equilibri dei poteri a favore dell'esecutivo regionale, richiedendo di conseguenza il rafforzamento del suo *staff* al fine di determinare un forte condizionamento sull'amministrazione. Infatti, la vicinanza del Presidente della Regione all'elettorato ha giustificato il trasferimento di molte funzioni amministrative, che in precedenza erano svolte dalle segreterie dei singoli assessori ciascuno per la sua materia e area di competenza, a livello degli uffici di presidenza. La successiva riforma del Titolo V della Costituzione ha, inoltre, determinato il riordino delle competenze legislative tra Stato e Regioni, le quali hanno visto aumentare le materie di loro competenza (art. 117 Cost., terzo e quarto comma), e ha comportato il superamento del c.d. principio del parallelismo tra le funzioni normative ed esecutive. La necessità di far fronte alle nuove competenze normative affidate alle Regioni, oltre al maggior coinvolgimento delle Regioni nelle politiche comunitarie sia nella c.d. fase ascendente che in quella c.d. discendente, ha determinato l'istituzione di numerosi uffici funzionali di supporto e degli uffici di diretta collaborazione anche nelle Regioni sul modello

¹⁶³ In dottrina si è parlato di "processo imitativo" per l'elaborazione dei tratti comuni nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici di diretta collaborazione rispetto agli omologhi uffici presenti nei Ministeri. Cfr. F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 833 ss.. Molte delle norme istitutive degli uffici di diretta collaborazione a livello di autonomie locali rimandano al principio di separazione tra politica e amministrazione attuata grazie a programmazione, indirizzo e controllo e si ispirano alla necessità di efficienza del sistema organizzativo, adottandoli come criteri di organizzazione.

¹⁶⁴ Si vedano M. VERONELLI, *Gli uffici di diretta collaborazione della normativa regionale*, in www.unitus.it/dipartimenti/dsg, G. VESPERINI, *Le regioni e gli enti locali*, in *Tratt. Dir. Amm. Parte generale*, vol. I, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè.

delle strutture centrali dello Stato, in modo da assicurare il supporto agli organi politici e il necessario raccordo tra la politica prospettata e la sua concreta realizzazione.

Nelle Regioni i principali uffici di *staff* sono le segreterie politiche, l'Ufficio di Gabinetto, il portavoce, i consiglieri politici e diplomatici del presidente, il controllo strategico e l'ufficio stampa. In molti casi gli uffici di diretta collaborazione regionali sono disciplinati nell'ambito della macchina amministrativa senza essere distinti dall'amministrazione. Spesso, infatti, gli uffici di diretta collaborazione sono parificati ad un dipartimento alle dipendenze del Capo di Gabinetto o dello stesso Presidente, incardinati nei dipartimenti oppure, ove questi non esistono, nelle direzioni generali o nelle c.d. aree generali di coordinamento delle amministrazioni (ad es. in Valle d'Aosta il Gabinetto fa parte di un dipartimento). Ciò significa che pur essendo disciplinati dalla legge come strutture autonome, le norme secondarie e la prassi li considerano come un dipartimento, con indubbie conseguenze per lo svolgimento delle funzioni, la gestione delle risorse e il coordinamento delle amministrazioni che di fatto risultano essere di pari livello rispetto agli uffici che dovrebbero coordinarli.

Essi sono nel loro insieme definiti in modo diverso nelle varie norme regionali: strutture amministrative di supporto agli organi elettivi (Abruzzo), strutture di diretta collaborazione (Lazio) strutture organizzative speciali (Emilia Romagna), strutture di supporto (Umbria), strutture speciali di supporto (Toscana).

A parte le differenze terminologiche, altre differenze riguardano scelte organizzative, dimensioni, livello qualitativo degli uffici di *staff*.

I tratti caratteristici – su cui si fondano i caratteri distintivi degli uffici di *staff* delle varie Regioni – possono così riassumersi:

- 1) fonti della disciplina degli uffici di diretta collaborazione: variano il tipo di fonti (legge regionale, regolamento di organizzazione, atti generali come le delibere di Giunta o individuali come i decreti presidenziali) e l'oggetto della fonte giuridica in cui si incardina la regolazione degli uffici di *staff* (disciplina degli uffici regionali in genere, personale pubblico, bilancio). In alcune Regioni gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati insieme alle strutture di supporto del Consiglio regionale, altre volte separatamente;
- 2) dimensioni: in alcune Regioni gli uffici di *staff* sono costituiti da pochi collaboratori di fiducia, in altre si arrivano a contare anche 300 persone. Inoltre, alcune Regioni sono

dotate di un apparato altre invece di un solo Ufficio di Gabinetto e delle segreterie dei singoli assessori; alcune hanno un'articolazione organizzativa molto semplice, costituita soltanto dai capi e vice capi e si avvalgono per lo svolgimento delle loro funzioni del personale delle strutture amministrative, mentre altre prevedono uffici articolati in molte unità organizzative (ad es. l'Ufficio di Gabinetto può comprendere una segreteria, l'ufficio del cerimoniale e/o quello del portavoce del presidente, l'ufficio legislativo, cooperazione e sviluppo dei rapporti con i paesi terzi, ufficio stampa e controllo strategico). Queste differenze dimensionali e strutturali non trovano corrispondenza né nelle dimensioni del territorio né dell'amministrazione regionale e in generale ma dipendono dalle esigenze istituzionali dell'ente regionale;

- 3) composizione e personale impiegato: gli uffici di diretta collaborazioni regionale annoverano funzionari sia provenienti dalla Regione che dagli enti locali. Inoltre, in alcune Regioni sono richiesti particolari profili di professionalità. Il personale può essere composto da dipendenti regionali assunti con contratto di tipo privatistico a tempo determinato, nonché da collaboratori esterni (assunti nei limiti del contingente diverso da Regione a Regione sulla base di un rapporto fiduciario che possono assumere l'incarico) ed esperti (collocati negli uffici di *staff* in base a loro specifiche professionalità). I soggetti provenienti dal settore privato devono avere una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, dalle pubblicazioni scientifiche o dalle concrete esperienze di lavoro; per i dirigenti è necessaria una certa capacità direzionale ed organizzativa. In genere gli incarichi di Capo dell'Ufficio di Gabinetto sono conferiti con provvedimento della Giunta su proposta del Presidente. Gli alti incarichi di responsabilità delle strutture di *staff* possono essere conferiti con atto della Giunta su proposta del presidente di concerto con l'assessore competente in materia di personale. I dipendenti regionali sono assegnati alle strutture di diretta collaborazione con un atto di organizzazione del direttore che si occupa del personale. Gli incarichi ad esperti e consulenti assegnati al di fuori della dotazione organica delle strutture di staff sono conferiti dal presidente con proprio decreto. Tutti gli incarichi sono in ogni caso conferiti sulla base di un rapporto fiduciario a dirigenti regionali di ruolo a dirigenti di enti pubblici o a privati. In caso di cessazione dalla carica del Presidente o degli assessori le assegnazioni presso le rispettive strutture possono essere confermate,

revocate, modificate o rinnovate entro un certo termine dalla data di insediamento del nuovo organo di direzione politica decorso il quale le assegnazioni per cui non si sia provveduto si intendono confermate sino alla loro naturale scadenza;

- 4) funzioni: le funzioni svolte dagli uffici di diretta collaborazione regionali sono le più varie e possono consistere nell'assicurare il supporto agli organi politici (*i.e.* assistere, coadiuvare, consigliare i politici) e/o nel garantire il raccordo tra politico e livello amministrativo (*i.e.* contribuire ad assicurare la funzionalità e la flessibilità della macchina amministrativa). Non è molto chiaro quale di queste due funzioni prevalga. Tali funzioni sono assicurate attraverso una ripartizione per materia;
- 5) regolazione del rapporto di lavoro: nella maggior parte dei casi esso è regolato dal contratto individuale di lavoro a tempo determinato di diritto privato della durata massima di cinque anni rinnovabile ferma restando la possibilità di revoca anticipata ma in alcune Regioni è prevista una disciplina speciale per quanto attiene ai dipendenti di pubbliche amministrazioni, per i quali il conferimento dell'incarico è subordinato, per il periodo di durata del contratto, al collocamento in aspettativa o fuori dal ruolo da parte dell'ente di provenienza.

Per gli enti locali la nuova disciplina costituzionale codifica l'autonomia normativa ed organizzativa già riconosciuta loro dalle leggi. Già infatti il d.lgs. 287/2000 riconosceva da un lato la possibilità che il regolamento sull'ordinamento generale degli uffici disciplinasse gli organi, gli uffici e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi in conformità allo statuto (art. 89) e dall'altro autorizza il regolamento a contemplare la costituzione degli uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco del Presidente della Provincia, della giunta o degli assessori per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo, specificando, quanto alla composizione, che tali uffici sarebbero costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero collaboratori assunti con contratto a tempo determinato (art. 90).

Il personale degli uffici di *staff* a livello locale proviene per la gran parte dai ruoli interni dell'amministrazione di appartenenza ed è più raro il ricorso a contratti a tempo determinato. Le collaborazioni esterne sono eccezionali e si hanno solo in presenza di particolari esigenze e per prestazioni di alta professionalità non reperibili nell'ambito dell'apparato.

Come a livello statale e regionale, gli uffici di diretta collaborazione svolgono compiti di assistenza del vertice nella sua attività ordinaria, raccordo e verifica dei risultati. Tuttavia, a causa della forma di governo presidenziale, caratterizzata dall'elezione diretta del capo dell'esecutivo (Presidente della Provincia o Sindaco) vi è un forte rischio che detti uffici partecipino anche ai compiti gestionali.

Ne risulta un quadro caratterizzato da un'accentuata flessibilità organizzativa che consente potenzialmente di adattare la struttura alle priorità politiche e programmatiche individuate dal vertice. Questo spiega perché a livello locale vi siano soluzioni meno rigide di quelle adottate a livello ministeriale con il vantaggio di consentire l'adattamento delle strutture alle esigenze programmatiche.

CAP. III – LA DIRIGENZA PUBBLICA

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Breve *excursus* delle riforme in materia di dirigenza pubblica. – 3. Lo “statuto” della dirigenza pubblica. – 3.1. L’accesso alla dirigenza. – 3.2. La formazione della dirigenza. – 3.3. Durata, revoca e rimozione dagli incarichi. – 3.4. Il regime della responsabilità dirigenziale e la valutazione delle *performance*. – 4. Il conferimento degli incarichi dirigenziali a “soggetti esterni”. – 5. La dirigenza nel sistema delle autonomie locali. – 6. La dichiarazione di incostituzionalità della legge delega della riforma Madia.

1. Premesse

Un ulteriore tema di analisi per valutare il grado di attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione è rappresentato dalla disciplina della dirigenza pubblica¹⁶⁵. Si tratta

¹⁶⁵ Alcuni testi della dottrina di riferimento sono A. ALBANESE, *I poteri dei dirigenti pubblici nel d.lgs. n. 29/93 e il problema della loro “negoziabilità”*, in *Lav. Dir.*, 1996, pp. 419 ss.; F. CARINCI, *La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2000, pp. 707 ss.; F. CARINCI, M. D’ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dal d.lgs. n. 29/93 ai decreti correttivi n. 396/1997, n. 80/98 e n. 387/1998*, Commentario, Milano, 1999; S. CASSESE, *Il sofismo della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Corr. Giur.*, 1993, pp. 401 ss.; C. COLAPIETRO, *Dirigenti pubblici*, in *Dig. Pubbl. V*, Torino, 1990, pp. 119 ss.; A. CORPACI, *La giurisprudenza dopo la seconda fase della riforma: novità e prima applicazione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1999, pp. 1057 ss.; A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Commentario al d.lgs. n. 29/93*, in *Nuove leggi civ.*, 1999, pp. 1047 ss.; G. D’ALESSIO, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999; M. D’ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, pp. 35 ss.; C. D’ORTA, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, pp. 864 ss.; C. D’ORTA, C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994; G. FALCON, *Riforma della pubblica amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Reg.*, 1998, pp. 1203 ss.; C. MEOLI, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica*, in *For Amm.*, 1997, pp. 2197 ss.; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, pp. 737 ss.; L. TORCHIA, *La dirigenza pubblica: accesso, funzioni, incarichi, responsabilità*, in *Lav. Pubbl. Amm.* 1999, pp. 1055 ss.; G. D’AURIA, *Commento al testo della l. n. 145/2002*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, pp. 1155 ss.; G. D’AURIA, *La “privatizzazione” della dirigenza pubblica fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in *Foro It.*, 1/2002, pp. 2965 ss.; L. IEVA, *Gli incarichi dirigenziali nel lavoro pubblico*, in *Foro Amm.*, 6/2016, pp. 1678 ss.; R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2014, pp. 309 ss.; A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo*

di quella categoria di soggetti e apparati non politici che pongono in essere “funzioni esecutive”, caratterizzate però da una tecnicità ed una complessità tali da non consentire la loro gestione diretta da parte di organi politici, adottando atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse e di controllo (cfr. art. 4, secondo comma, d.lgs. 165/2001).

In via preliminare si ritiene utile una considerazione, in quanto sarebbe più appropriato parlare di “dirigenze pubbliche” al plurale, data la compresenza di più dirigenze, con specifiche peculiarità e prerogative, collocate a diversi livelli istituzionali e in diversi settori del sistema pubblico, in conseguenza, principalmente, del processo di decentramento dello Stato¹⁶⁶.

Pur nella sua frammentazione, la dirigenza pubblica è il punto di snodo ed equilibrio per valutare l’effettivo rapporto esistente tra politica e amministrazione: essa costituisce una sorta di chiave di volta che investe da un lato gli assetti strutturali e le modalità di funzionamento degli uffici pubblici, dall’altro la regolazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Come in altre parti di questa tesi, l’analisi della disciplina vigente è preceduta da una breve sintesi sulle riforme che hanno interessato la dirigenza pubblica italiana negli ultimi decenni per poi analizzare i cardini attorno cui ruota l’attuale ordinamento della dirigenza statale e le recenti prospettive di riforma¹⁶⁷, nonché i delicati equilibri tra gli stessi, ossia la distinzione

illuminato diverrà luce perpetua?, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2014, pp. 233 ss.; F. MANGANARO, *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, in *Foro Amm. TAR*, 6/2013, pp. 2169 ss.; C. D’ORTA, *L’organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2011, pp. 391 ss..

¹⁶⁶ Sulla pluralità delle “dirigenze” si veda G. BARBETTA, *La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2013, pp. 875 ss. e F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 833 ss..

¹⁶⁷ Per esigenze di sinteticità dell’esposizione, ci si occuperà essenzialmente sulle previsioni concernenti la dirigenza amministrativa dello Stato mentre si delinea solo per cenni la disciplina della dirigenza negli enti locali (si veda par. 5 di questo capitolo). Va, d’altra parte, considerato che, pur con tutte le differenze e le specificità, le altre dirigenze sono rette da modelli regolativi largamente dipendenti da quello della dirigenza statale in virtù della perdurante vigenza, anche dopo la revisione costituzionale intervenuta con la l. Cost. n.

tra politica ed amministrazione, la contrattualizzazione del rapporto di servizio¹⁶⁸ e la temporaneità dell'incarico. Saranno quindi oggetto di approfondimento le modalità di accesso, conferimento e rimozione dall'incarico, il regime della responsabilità e i sistemi di valutazione dell'efficienza. Particolare attenzione sarà poi dedicata alla nuova disciplina di cui allo schema di decreto legislativo sulla dirigenza pubblica approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 agosto 2016 (c.d. "riforma Madia") e ai cambiamenti che ne deriverebbero a seguito della sua attuazione che attualmente è incerta nel "se" e nel "quando" per effetto della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale.

L'obiettivo dell'indagine, anche in questo contesto, è quello di verificare se il c.d. "statuto della dirigenza" sia in grado di garantire effettività al principio di distinzione tra politica ed amministrazione o se nella prassi il rischio di ingerenze da parte del soggetto politico nell'attività gestoria dell'apparato amministrativo non sia stato scongiurato.

2. Breve *excursus* delle riforme in materia di dirigenza pubblica

L'istituto della dirigenza pubblica trae le sue origini dalle burocrazie delle monarchie assolute in Francia e Germania, quale strumento o, più concretamente, "braccio operativo" a disposizione del sovrano per l'esercizio del potere. Con l'avvento dello stato liberale, la burocrazia ha assunto una doppia funzione: da un lato è divenuta strumento di esercizio del potere politico della maggioranza e dall'altro garanzia della legittimità e limite dello stesso. Da quel momento storico in avanti il ruolo della dirigenza nell'ambito dei processi decisionali delle organizzazioni pubbliche ha riguardato sempre più da vicino la definizione delle relazioni fra la sfera della decisione politica e quella dell'esercizio delle funzioni amministrative. Di conseguenza, il rapporto tra dirigenza e politica è stato caratterizzato ora

3/2001, dell'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001, che impone alle amministrazioni non statali di adeguare i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità, alle disposizioni dettate per la dirigenza dello Stato.

¹⁶⁸ Come rilevato nel parere del Consiglio di Stato n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016 relativo all'adunanza della Commissione speciale del 14 settembre 2016 (numero affare 1648/2016) in merito allo schema di decreto legislativo recante "Disciplina della dirigenza della Repubblica", la peculiarità del lavoro dirigenziale rispetto a quello degli altri dipendenti della pubblica amministrazione risiede nel fatto che esiste una distinzione tra rapporto di servizio (ossia il rapporto che sorge in virtù del contratto di lavoro e oggetto di privatizzazione) e rapporto di ufficio (che sorge a seguito di un procedimento di nomina e che quindi assume rilevanza organizzativa).

da un'eccessiva distanza ora da una patologica prossimità, ovvero da un'indifferenza rispetto ai fini della politica che la dirigenza avrebbe dovuto interpretare¹⁶⁹.

Il quadro evolutivo della normativa sulla dirigenza¹⁷⁰ ruota attorno a tre elementi: (i) il rapporto dei dirigenti con il decisore politico, (ii) la loro collocazione nel disegno organizzativo e nel processo decisionale delle amministrazioni di appartenenza, (iii) la loro condizione di soggetti ad un tempo attivi e passivi nella gestione dei rapporti di lavoro nelle stesse amministrazioni.

In definitiva ogni riforma che abbia inciso sulla pubblica amministrazione, o meglio, sui rapporti tra politica ed amministrazione, ha interessato la dirigenza¹⁷¹.

In via di sintesi, la dottrina¹⁷² ha individuato quattro diverse tipologie di dirigenza nella storia italiana:

¹⁶⁹ In tal senso cfr. R. PERNA in S. CASSESE, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2005, pp. 1039 ss. e E. MIDENA, *La recente giurisprudenza sui dirigenti esterni nelle amministrazioni statali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 12/2010, pp. 1332 ss..

¹⁷⁰ Sulla storia della dirigenza pubblica in Italia si vedano, *iter alia*, S. RAIMONDI, voce *Dirigenza*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; P. CHIRULLI, voce *Dirigenza pubblica (riforma della)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; P. CALANDRA, *Il riordinamento dell'amministrazione statale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 744 ss.; A. TARADEL, *La nuova dirigenza statale*, in *St. parl.*, 1972, pp. 63 ss.; V. UCCELLATORE, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 1673 ss.; G. MARONGIU, *Il riordinamento dell'amministrazione pubblica*, Milano, 1974; M.S. GIANNINI, voce *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XX, 1970; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1863)*, Bologna, 1996; G. D'ALESSIO, voce *Dirigenza pubblica*, in *Enciclopedia Treccani on line*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_\(Diritto_on_line\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_(Diritto_on_line)); F. LOGIUDICE, G. NERI, *La dirigenza pubblica: lo spoils system dalla giurisprudenza alla recente manovra d'estate*, in www.altalex.com e F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 21-22/2008, pp. 2257 ss.; V. TALAMO, *Ancora sul rapporto tra politica ed amministrazione nella riforma della dirigenza statale: qualche osservazione di contesto*, in *Dir. Relaz. Internaz.*, 2/2005, pp. 409 ss.; C. COLAPIETRO, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in "Le Nuove Leggi Civili commentate", Anno XXV, n. 4-5, Luglio-Ottobre 2002, CEDAM, 2002, pp. 646 ss.; G. D'ALESSIO, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2006, pp. 549 ss.; F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, in *Astrid Rassegna* 14 giugno 2007 - n. 52; C. D'ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 10/2002, pp. 929 ss.

¹⁷¹ In dottrina si è parlato di «continue discontinuità del processo riformatore del lavoro pubblico» (cfr. A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento ed incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2014, pp. 1 ss.) e di una privatizzazione «tutta nominalistica, falsa nell'intento, artificiosa nello svolgimento, vuota nel contenuto» (cfr. F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 833 ss.).

- 1) la dirigenza priva di uno *status* preciso, con funzioni ausiliarie rispetto al potere politico;
- 2) la dirigenza che nel 1972 ottiene un riconoscimento normativo esplicito che di fatto ne limita l'azione, mantenendo una funzione secondaria e dipendente rispetto alla politica;
- 3) la dirigenza della c.d. prima e seconda privatizzazione, rilanciata grazie ad una legislazione che presuppone l'arretramento della politica, sulla base della distinzione tra indirizzo politico e funzioni di gestione;
- 4) la dirigenza di nuovo succube dei partiti.

In Italia una legislazione specifica sulla dirigenza è stata tardiva e il modello costituzionale non è stato subito attuato. Il primo testo normativo ad occuparsi della dirigenza pubblica è stato il d.P.R. n. 748/1972 istitutivo della dirigenza statale che, distaccandosi dal modello di rapporto tra organi politici e amministrativi disegnato dal t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 3/1957), aveva conferito agli organi apicali autonomi poteri propulsivi, di coordinamento e di gestione rappresentativa verso i terzi relativamente agli atti di propria competenza con correlata responsabilità per i risultati negativi del proprio operato. Il legislatore del 1972 aveva distinto la dirigenza in tre fasce o “gradi”, riproducendo, dunque, una struttura piramidale di vertice: primo dirigente, dirigente superiore, dirigente generale.

L'intervento legislativo del 1972 non era, però, riuscito a realizzare l'ambizioso obiettivo di dare vita ad un nuovo ceto dirigenziale, in quanto, nonostante l'affermazione della distinzione delle funzioni tra organi amministrativi ed organi politici, questi ultimi avevano continuato ad ingerirsi nelle competenze trasferite ai dirigenti, avvalendosi dei poteri di avocazione, sostituzione, revoca, annullamento insiti nella connotazione gerarchica del rapporto nonché

¹⁷² G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza & Politica*, vol. XXVI, n. 50, 2014, pp. 95 ss.. Pare appropriato rinviare in questa sede anche al parere del Consiglio di Stato n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016 relativo all'adunanza della Commissione speciale del 14 settembre 2016 (numero affare 1648/2016) in merito allo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza della Repubblica” in cui si legge: «[l]a disciplina della dirigenza pubblica costituisce, da 25 anni, una materia su cui molteplici tentativi di riforma si sono esercitati con l'obiettivo di assicurare una progressiva modernizzazione e trasparenza, nonché un più forte orientamento al merito piuttosto che all'“affiliazione politica” del relativo personale. Dalle riforme coraggiose e innovative – anche per il contesto politico-istituzionale del tempo – degli anni novanta sino ai giorni nostri, le istituzioni politiche e di governo *pro-tempore* hanno mirato a disegnare e ridisegnare la dirigenza pubblica in modo da renderla tendenzialmente adeguata alla rapida evoluzione dei sistemi pubblici basati su regole ed esigenze di rapidità e competitività, sul confronto con interlocutori produttivi e sociali, su norme sovranazionali e anzitutto europee».

per il fatto che il sistema di accesso alla dirigenza e di formazione risultavano inadeguati. Le cause del fallimento della riforma del 1972, che la dottrina non ha mancato di sottolineare¹⁷³, risiedono principalmente nel fatto che le competenze dei dirigenti venivano individuate in modo rigido, per atti e non per funzioni e i rapporti con il vertice politico non erano configurati in termini di autonomia o separazione ma conservavano molti tratti del rapporto gerarchico.

Un timido tentativo di riforma riguardò la dirigenza nell'ordinamento degli enti locali con la l. 142/1990, che ha introdotto il concetto di separazione tra politica ed amministrazione. Le successive riforme degli anni '90 – culminate poi nel d.lgs. 165/2001 – sono ispirate, anche a livello di amministrazione centrale, ai principi della distinzione tra politica ed amministrazione, dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, della temporaneità degli incarichi, della contrattualizzazione della dirigenza e della valutazione delle *performance* e si basano su un modello in cui l'efficacia e l'efficienza sono valutate alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, diverso a seconda delle peculiarità della singola posizione dirigenziale. La linea tracciata dalla riforma in ambito locale è stata poi ripresa e portata a compimento dagli interventi legislativi successivi: il d.lgs. n. 29 del 1993 (c.d. prima privatizzazione), attuativo della delega contenuta nella l. n. 421 del 1992 – finalizzata al contenimento del debito pubblico – ed il d.lgs. n. 80 del 1998 (c.d. seconda privatizzazione), attuativo della delega conferita nel l. n. 59 del 1997 – con l'obiettivo di realizzare il decentramento amministrativo –, che hanno determinato la privatizzazione del pubblico impiego¹⁷⁴. Sulla scia del fenomeno della privatizzazione del pubblico impiego, anche la disciplina della dirigenza è stata oggetto di radicali riforme di ispirazione aziendalistica volte a garantire maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa¹⁷⁵. Le due leggi delega menzionate, 421 del 23 ottobre 1992 e 59 del 15 marzo

¹⁷³ Cfr. C. D'ORTA, C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994; G. D'ALESSIO, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999.

¹⁷⁴ Le riforme di cui si è fatto cenno hanno segnato il passaggio dalle nozioni di "pubblico impiego" e "dirigenza pubblica" a quelle rispettivamente di "impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni" e "dirigenza nelle pubbliche amministrazioni" (cfr. F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 833 ss.).

¹⁷⁵ La Corte Costituzionale ha già da tempo rilevato che la c.d. privatizzazione dell'amministrazione non rappresenta di per sé un pregiudizio all'imparzialità del dipendente, posto che per questi soggetti (siano essi

1997 si fondavano sull'errata convinzione che la privatizzazione avesse una quasi illimitata capacità espansiva e comportasse una quasi totale riconduzione del lavoro pubblico sotto l'ombrello del codice civile e della legislazione giuslavoristica, dando per scontato la possibilità di scindere nettamente tra organizzazione degli uffici e gestione del personale e concentrandosi solo su quest'ultima. Esse si proponevano di operare quasi una *reductio ad unum* nell'ambito del diritto comune. La privatizzazione era vista e intesa come strumentale alla realizzazione delle finalità di contenimento della spesa e del decentramento amministrativo ed infatti la prima e la seconda privatizzazione risentono chiaramente di questa strumentalità¹⁷⁶.

La riforma dettata dal d.lgs. 29/1993 aveva come punti principali la separazione della figura del dirigente da quella del dirigente generale, che a differenza della prima non era "contrattualizzata". Quanto al reclutamento dei dirigenti veniva prevista una riserva di posti al corso-concorso bandito e svolto dalla Scuola superiore di pubblica amministrazione. In particolare, l'art. 29 del d.lgs. 29/1993 disciplinava due modi per l'accesso alla dirigenza non di vertice, che si occupava della c.d. "gestione amministrativa" e che era sottoposta al regime della contrattazione: per almeno il 30% dei posti disponibili mediante corso-concorso; per i restanti posti per concorso per esami. Al contrario, i dirigenti generali (*i.e.* i dirigenti apicali sottoposti alla disciplina pubblicistica), continuavano ad essere nominati con la discrezionalità di scelta della politica, scegliendoli tra alti funzionari in servizio o persone estranee all'amministrazione. L'esercizio da parte della politica del potere di scelta della burocrazia, che è un potere stabile per l'alta dirigenza e occasionale per quella intermedia, ha come obiettivo quello di accrescere la flessibilità muovendo dall'assunto che la stabilità sia la principale causa di inefficienza e che la crescita delle attribuzioni dirigenziali necessiti di essere contro-bilanciata da un più forte potere di controllo da parte del vertice politico.

Per di più, nella prima versione dell'art. 19 del d.lgs. 29/1993, gli incarichi dirigenziali erano a tempo indeterminato. Il dirigente avrebbe potuto perdere l'incarico solo per effetto

dirigenti o no) non vi è una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi e il legislatore può definire l'assetto del rapporto nell'esercizio della sua discrezionalità, nel limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento e della non irragionevolezza della disciplina differenziata (cfr. Corte Cost., 25 luglio 1996, n. 313, con nota di C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del lavoro dirigenziale*, in *Giur. Cost.* 1996, pp. 2584 ss.).

¹⁷⁶ A tal riguardo si veda ancora F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 833 ss..

dell'accertamento in contraddittorio della responsabilità dirigenziale, che poteva appunto condurre alla revoca dell'incarico o nei casi più gravi al licenziamento.

Il successivo d.lgs. 80/1998 ricomponeva la scissione degli effetti contrattuali, estendendo il regime privatistico anche ai dirigenti generali, pur mantenendo alcune eccezioni in ordine alla contrattazione individuale dei dirigenti incaricati di ufficio generale. Tale unificazione delle discipline rappresentava l'occasione per stabilire il ruolo unico dei dirigenti, fissando il principio della temporaneità degli incarichi e introducendo il potere di revoca degli incarichi caratterizzati da un più stretto legame con la politica. Con le correzioni apportate alla riforma del 1993 la titolarità dell'ufficio dirigenziale e delle relative funzioni è resa precaria dall'introduzione del principio della temporaneità di tutti gli incarichi. Alla temporaneità degli incarichi si accompagnava il riconoscimento, nella l. n. 59/1997 e il suo decreto attuativo n. 80/1998, della scissione tra rapporto di lavoro (rapporto di servizio) e rapporto organico (rapporto d'ufficio). La temporaneità degli incarichi rafforza in modo rilevante la supremazia della politica nei confronti della dirigenza e viene a rappresentare un potente strumento di condizionamento. Inoltre nel d.lgs. 80/1998 è previsto per la prima volta un meccanismo per il quale l'incarico dirigenziale di livello più elevato cessa in seguito al cambiamento del governo incarica.

Veniva inoltre confermata l'estensione dell'applicabilità della generale disciplina civilistica anche ai dirigenti generali, per cui la distinzione per fasce, ridotte da tre a due (dirigente generale e dirigente), veniva ad assumere rilievo esclusivamente per la differenziazione del trattamento economico e per il conferimento di incarichi dirigenziali generali, in quanto veniva meno la differenziazione di regime giuridico, dal momento che anche i dirigenti generali erano assoggettati al regime privatistico. Il vero elemento differenziale tra le due fasce dirigenziali era pertanto costituito dalla funzione di raccordo col potere politico, circoscritta alla dirigenza generale, in quanto il riparto di competenze tra i dirigenti di prima e di seconda fascia valeva a delineare un rapporto non qualificabile come subordinazione gerarchica, ma come sovraordinazione funzionale. Inoltre, con la seconda privatizzazione (1998) accanto al sistema di reclutamento dei dirigenti statali per concorso è stata ammessa la possibilità di conferire incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia anche a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia neppure le riforme degli anni '90 raggiungevano gli scopi prefissati. I maggiori insuccessi delle riforme sulla dirigenza pubblica dipesero dal fatto che risultò politicamente impossibile estendere la nuova disciplina anche alla dirigenza delle c.d. *regaliennes* (ovvero gli apparati amministrativi alle dipendenze dei Ministri degli interni, esterni e difesa) perché prefetti ed ambasciatori sono sì dirigenti ma anche rappresentanti di Governo con compiti e responsabilità contigui a quelli della politica. Le riforme, tuttavia, non funzionavano bene neppure per le altre amministrazioni perché l'autorità politica si era rivelata poco interessata o incapace di tradurre i programmi di governo in programmazione strategica, definizione di obiettivi e risultati da raggiungere, dimostrandosi restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici. A queste considerazioni si deve anche aggiungere una più generale riflessione sulla cultura politica italiana, incentrata sull'assunto che chi governa sia il padrone dell'amministrazione, da cui dipende la difficoltà di dare attuazione al principio di distinzione tra politica e amministrazione e la crescita abnorme degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e degli amministratori regionali e locali.

Si è così giunti all'ulteriore profonda riforma della dirigenza pubblica realizzata con la l. 15 luglio 2002, n. 145 (c.d. "legge Frattini"), animata dal *fil rouge* della tendenza a sottrarre ampi settori del rapporto di impiego dei dirigenti al modello contrattuale per ricondurli nella sfera del diritto pubblico: si operava, in sostanza una "ripubblicizzazione"¹⁷⁷ del rapporto di impiego dirigenziale mediante l'accentuarsi dell'elemento fiduciario nel rapporto esistente tra *management* amministrativo e autorità politica, nell'intento di trasformare i dirigenti politici in *public manager* simili a quelli del settore privatistico, dove collaborazione e fiducia costituiscono il binomio caratterizzante la relazione tra imprenditore e *manager*. L'accresciuto peso della politica costituisce la più evidente connotazione di questa terza fase di riforme, che finisce per accentuare la precarietà dei dirigenti¹⁷⁸. Il principale espediente con cui si

¹⁷⁷ La "ripubblicizzazione" della disciplina della dirigenza pubblica apre il tema del riparto di competenze Stato/Regioni. Infatti con l'estensione del metodo contrattuale questa disciplina veniva fatta rientrare nella materia "ordinamento civile" a competenza esclusiva dello Stato, ma tornando alla pubblicizzazione a quel punto si sarebbe trattato di una competenza dello Stato solo con riferimento alla definizione dei principi dei rapporti di lavoro dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici nazionali mentre per gli altri ordinamenti, regionale e locale, dovrebbe provvedere le leggi di ciascuna Regione ed i regolamenti degli enti locali. Su questi profili si ritornerà nei successivi parr. 5 e 6 di questo capitolo.

¹⁷⁸ Cfr. G. D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, pp. 213 ss..

intendevano realizzare questi obiettivi è consistito nell'introduzione e la regolamentazione del c.d. *spoils system*¹⁷⁹. Il nuovo modello di conferimento degli incarichi dirigenziali, pur muovendosi sulle tracce della prima ondata di riforme 1993-1998 se ne discostava in relazione agli aspetti essenziali dell'investitura, ora a carattere prevalentemente fiduciario.

Con la legge Frattini veniva abolito il ruolo unico dirigenziale e conseguentemente ripristinati i singoli ruoli dirigenziali e si provvedeva a ridisegnare l'accesso alla qualifica dirigenziale, prevedendo una ristrutturazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ed un doppio canale di selezione: il concorso per esami, riservato ai dipendenti già in servizio muniti di diploma di laurea, provenienti da una delle posizioni funzionali indicate (dipendenti pubblici con anzianità di servizio quinquennale, dirigenti con attività di servizio biennale, etc.) ed il corso-concorso, caratterizzato da una struttura a fasi successive che prevede il superamento di un esame, di un trimestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private e un esame-concorso finale, destinato ai laureati muniti di uno dei titoli specificati ovvero a chi, già dipendente (anche di strutture private), abbia svolto la propria attività per almeno cinque anni. Inoltre, la l. 145/2002 disciplinava in modo nuovo il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali.

Nello specifico, il conferimento si componeva di due momenti: l'atto di conferimento, di cui veniva accentuata la natura pubblicistica, avente la funzione di indicare in modo specifico l'oggetto, gli obiettivi e la durata dell'incarico, e il contratto individuale, accessorio rispetto all'atto di conferimento, con la qualifica di mero strumento determinativo del trattamento economico e degli altri aspetti patrimoniali. Con la legge Frattini è inoltre cancellata la durata minima dei contratti che prima era pari a due anni e si riduce la durata massima a tre anni per i dirigenti di prima fascia, e a cinque anni per quelli di seconda fascia. Viene inoltre accresciuta la percentuale degli incarichi attribuibile a personale esterno al ruolo: dal 5% al 10% per gli incarichi intermedi e dal 5% al 8% per gli incarichi di base.

¹⁷⁹ La legge Frattini prevedeva anche uno *spoils system una tantum* che riguarda anche i direttori generali che sarebbero potuti essere nominati *ex novo* entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, mentre per gli incarichi dirigenziali apicali si prevede la conferma se entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge non fosse stata nominata un'altra persona. L'istituto dello *spoils system* sarà oggetto di approfondita trattazione nel successivo cap. IV.

Successivamente, nel 2005, il d.l. 115, convertito nella l. 168 dello stesso anno, ridefiniva i limiti massimi di durata dell'incarico, fissandoli in tre anni per i dirigenti generali e in cinque anni per gli altri dirigenti.

Le conseguenze della “ripubblicizzazione” del rapporto di impiego dirigenziale e l'accentuazione del carattere fiduciario della nomina dei dirigenti, della loro dipendenza dall'organo di vertice politico e della flessibilità degli incarichi finivano per comportare il rischio di un possibile squilibrio tra fiduciarità della nomina ed autonomia della gestione con prevedibili ricadute sull'imparzialità e la neutralità dell'amministrazione, anche in termini di “precarizzazione” dei dirigenti¹⁸⁰. Il nuovo quadro che ne emergeva, dunque, appariva solo parzialmente compatibile con quei principi di separazione e reciproca autonomia tra indirizzo politico e azione amministrativa che il legislatore aveva affermato nel 1993 e nel 1998, e che fino al 2002 avevano costituito l'asse portante della disciplina dell'impiego pubblico.

A correggere le inefficienze del sistema interveniva quindi la riforma Brunetta, avviata con la legge delega n. 15/2009 e definita dal d.lgs. 150/2009¹⁸¹. Tra le finalità della riforma, enunciate all'art. 37 del d.lgs. 150/2009, vi sono il rafforzamento della distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa, le prime riservate agli organi politici, le seconde ai dirigenti, nonché il regolamento dei rapporti tra titolari di incarichi apicali e vertice politico, rispetto della giurisprudenza costituzionale¹⁸².

¹⁸⁰ V. TALAMO, *Ancora sul rapporto tra politica ed amministrazione nella riforma della dirigenza statale: qualche osservazione di contesto*, in *Dir. Relaz. Internaz.*, 2/2005, pp. 409 ss..

¹⁸¹ Per una panoramica dei contenuti del d.lgs. 150/2009 si vedano F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 1025 ss.; C. SILVESTRO, *Trasparenza e riforma Brunetta*, in *Foro Amm. TAR*, 2/2011, pp. 706 ss.; G. D'ALESSIO, *Legge “Brunetta”: il disegno della dirigenza*, in *www.astrid-online.it*, 12 marzo 2009, n. 88. Si vedano anche F. MANGANARO, *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, in *Foro Amm. TAR*, 6/2013, pp. 2169 ss., F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lgs. 150/2009 riflettendo su Luhmann*, Napoli, 2011; F. SAITTA, *La riforma Brunetta e gli insegnamenti di Luhmann nella originale rilettura di Fabrizio Fracchia*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2011 che ne propongono una rilettura in chiave di analisi economica del diritto facendo ricorso alle teorie di Luhmann per interpretare la riforma Brunetta e al codice binario merito/non merito.

¹⁸² Sull'intento della riforma Brunetta di conciliare autonomia dell'amministrazione e fiduciarità di alcuni incarichi si veda C. DI NARDO, *La Corte Costituzionale torna (definitivamente?) sullo “spoils system” con una nuova pronuncia abrogativa, mota a Coste Costituzionale 5 febbraio 2010, n. 34*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2010, pp. 145 ss..

I cardini della nuova riforma – con cui veniva confermato il ritorno ad una disciplina pubblicistica, in cui la legge e non il contratto costituisce lo strumento fondamentale di regolazione del rapporto di lavoro – sono ottimizzazione ed efficienza dell'azione amministrativa, miglioramento della produttività e della qualità delle prestazioni lavorative anche attraverso procedure di valutazione capaci di garantire un'offerta di servizi conforme agli *standard* internazionali, valorizzando le attitudini e capacità del singolo. Inoltre, in attuazione degli orientamenti della Corte Costituzionale, la riforma Brunetta pone mitigazioni e garanzie rispetto alla precarietà dei dirigenti (ad esempio ammettendo la revoca *ad nutum* solo nei confronti dei dirigenti apicali ed entro un determinato periodo dall'insediamento del nuovo esecutivo e limitando il ricorso alla c.d. dirigenza esterna), tale da restituire alla dirigenza una più ampia area di manovra gestionale, ispirata alla meritocrazia, all'incentivazione economica e alla carriera.

La disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali contenuta all'art. 19 del d.lgs. 165/2001, dapprima modificata dall'art. 40 del decreto Brunetta, ha poi subito un'ulteriore modifica con la manovra economico-finanziaria approvata con d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, conv. in l. 122 del 30 luglio 2010, che detta disposizioni specifiche in materia di trattamento economico del dirigente e riscrive la disciplina della revoca. La manovra reintroduce una ampia libertà di azione sugli incarichi con norme in aperta controtendenza rispetto alle precedenti riforme del pubblico impiego¹⁸³.

Oggi, dopo le tre importanti riforme di cui si è dato atto – quella sulla privatizzazione del rapporto di lavoro (l. 29/1993), quella sul decentramento amministrativo (l. 59/1997, c.d. Bassanini), e quella sul rafforzamento del potere datoriale e sulla trasparenza (l. 15/2009 e d.lgs. 150/2009, c.d. Brunetta) – siamo di fronte a un nuovo tentativo di dare efficienza alla macchina amministrativa.

Il Governo Renzi ha seguito una doppia via per dare corso alla riforma¹⁸⁴: da una parte mediante strumenti di legislazione ordinaria ossia l'adozione (i) di un decreto legge (d.l. n. 90 del 24 giugno 2014) per gli interventi più urgenti, e (ii) di una legge di delega (l. n. 124 del 7

¹⁸³ Al riguardo cfr. S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Gli incarichi dirigenziali negli enti locali tra riforma Brunetta e manovra anticrisi*, in *Azienditalia – Il Personale*, 10/2010, pp. 477 ss..

¹⁸⁴ Il disegno di legge del 10 luglio 2014 sulla riforma della Pubblica amministrazione è stato presentato al Senato in data 23 luglio 2014 con il numero 1577.

agosto 2015) per gli interventi che necessitano di un più ponderato ripensamento; dall'altra mediante un disegno di legge costituzionale (d.d.l. cost. n. 1429/2015) recante, *inter alia*, anche la riforma della seconda parte del Titolo V della Costituzione nella definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, che prevede un'integrazione della lettera g) del secondo comma del 117 riconducendo espressamente nell'ambito di competenza legislativa statale anche le norme sulla «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale».

In particolare, la legge di delega 124/2015 interviene in ambiti già toccati dalle precedenti riforme in un'ottica di miglioramento e rafforzamento al fine di determinare una nuova configurazione della compagine dirigenziale pur senza stravolgere alcuni elementi qualificanti dell'ordinamento attuale¹⁸⁵. Si è affermato che la legge delega è contrassegnata dai principi dell'unitarietà (si parla infatti di testo unico, ruolo unico, concorso unico) e della semplificazione (flessibilità nella gestione degli organici, razionalizzazione dei sistemi di valutazione, snellimenti procedurali)¹⁸⁶.

Le norme della l. 124/2015 si pongono, infatti, l'ambizioso obiettivo di procedere ad una riforma sostanziale dell'organizzazione amministrativa dello Stato al fine di renderla più funzionale e meno costosa¹⁸⁷. Ecco perché i principi di delega incidono profondamente sia

¹⁸⁵ Per un commento generale sulla riforma Madia cfr. A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2014, pp. 233 ss.; A. VISCOMI, *La riforma dell'amministrazione del Governo Renzi. Note brevi per una lettura del ddl 1577*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2014, pp. 478 ss. e M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2015, pp. 641 ss., secondo cui, in particolare, il progetto di riforma ha un duplice merito, in quanto, da un lato pone le condizioni per una maggiore tenuta della distinzione funzionale tra indirizzo politico e gestione amministrativa, e dall'altro affronta problemi che il dibattito sullo *spoils system* aveva finito per oscurare, quali il ringiovanimento di una dirigenza molto vecchia attraverso il suo ridimensionamento e il miglioramento della qualità attraverso la competizione in base al merito e la correlazione tra incarichi e risultati.

I singoli aspetti oggetto di riforma saranno esaminati nel prosieguo del presente capitolo con riferimento alle discipline oggetto di modifica (accesso alla dirigenza, reclutamento, formazione, durata, revoca, conferimento di incarichi a soggetti esterni).

¹⁸⁶ «La logica complessiva che presiede alla riforma [è] una tendenziale omogeneizzazione delle regole e soprattutto l'introduzione di una disciplina largamente uniforme per le varie dirigenze, alle quali si dà un assetto unitario», così G. D'ALESSIO, *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2015, p. 2.

¹⁸⁷ A tale riguardo cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione amministrativa*, in AA. VV., *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2015, pp. 639 ss..

sull'organizzazione dell'amministrazione centrale (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, autorità indipendenti) sia sull'amministrazione periferica (prefetture, camere di commercio, autorità portuali) rappresentando un'occasione importante di cambiamento strutturale delle pubbliche amministrazioni.

A fine agosto 2016 è stato licenziato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo sulla dirigenza pubblica, c.d. decreto Madia (ma restano escluse dal suo ambito di applicazione la dirigenza scolastica e la dirigenza sanitaria), trasmesso poi alle Camere, attualmente ancora in attesa di emanazione. L'*iter* per la sua approvazione si preannuncia lento e travagliato, in quanto sulla qualità dei dirigenti pubblici si gioca il successo di tutto il complesso piano di riforma delle amministrazioni e, secondo il Governo Renzi, anche da essa dipendono le sorti della ripresa del Paese. È il caso di far presente che il decreto Madia contiene molte affermazioni che restringono la reale portata di qualsiasi investimento (tra cui l'invarianza di spesa, che è la negazione sostanziale di ogni riforma) e conferisce compiti di estrema gravosità a strutture che sono in difficoltà nella loro identità, per carenza di fondi e di personale (come la SNA).

A ottobre 2016 il Consiglio di Stato ha emesso il parere n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016 relativo all'adunanza della Commissione speciale del 14 settembre 2016 (numero affare 1648/2016) in merito allo schema di decreto legislativo recante "Disciplina della dirigenza della Repubblica", in cui si individuano, oltre ad alcuni accorgimenti tecnici e riformulazioni delle singole norme dello schema di decreto, anche una serie di condizioni indefettibili della riforma, ossia la necessità di rimuovere cause di «oggettiva impossibilità di funzionamento di taluni meccanismi che presiedono alla nuova disciplina» e che potrebbero «in via circolare, ripercuotersi negativamente sulla stessa legittimità delle previsioni normative». Secondo il Consiglio di Stato, la prima e più rilevante condizione per la riuscita della riforma è la questione finanziaria, in quanto il legislatore delegante e, conseguentemente, il Governo intendono approvare la riforma con il principio dell'invarianza di spesa. Sarebbe tuttavia poco realistico – osservano i giudici di Palazzo Spada – assicurare il concreto funzionamento di molti meccanismi della riforma senza prevedere un adeguato impiego di risorse finanziarie ed umane. Una seconda condizione per consentire la fattibilità della riforma sulla dirigenza è data dal necessario raccordo con la messa in atto di un compiuto sistema di valutazione, evitando gli sfasamenti temporali tra la riforma sulla dirigenza e la riforma in ambito di

riordino generale della disciplina del personale pubblico che la legge delega ha determinato. Infine, i giudici di Palazzo Spada considerano indispensabile prevedere una fase sperimentale di verifica dei meccanismi introdotti e un costante monitoraggio sull'attuazione della riforma per valutare se le regole scritte si stiano effettivamente traducendo in meccanismi operativi.

In questo quadro, già di per sé articolato e complesso, è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale 25 novembre 2016, n. 251 che ha dichiarato, *inter alia*, l'illegittimità delle norme contenute nell'art. 11 della legge delega n. 124/2015 relative alla riorganizzazione della dirigenza, ravvisando un concorso di competenze statali e regionali intrinsecamente connesse, senza che sia possibile individuarne una che prevalga sull'altra. La dichiarazione di illegittimità costituzionale riguarda, pertanto, la parte della norma in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale che regionale, si è previsto che i relativi decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni rappresentata non dall'intesa ma dal parere della Conferenza Stato-Regioni, strumento giudicato dalla Corte come non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali. In ragione di ciò, deve considerarsi che, i decreti legislativi attuativi che devono ancora essere emanati dal Presidente della Repubblica – come quello sulla dirigenza pubblica, per la materia che qui interessa – in astratto potrebbero essere oggetto di emanazione da parte del Presidente della Repubblica. Tali decreti infatti sono stati a suo tempo correttamente approvati dal Governo dato che al momento della loro approvazione la sentenza della Corte non aveva ancora effetti. Tuttavia, Governo e Capo dello Stato potrebbero ritenere inopportuno immettere nell'ordinamento decreti che siano stati approvati secondo un procedimento che la Corte Costituzionale ha poi dichiarato illegittimo. Deve però osservarsi che il Governo ora non è più nei termini per adottare i decreti delegati in quanto la delega con riguardo alla riorganizzazione della dirigenza pubblica è scaduta lo scorso 28 agosto 2016. Si renderebbe quindi necessaria una proroga della delega ovvero una nuova legge delega al fine di consentire l'approvazione del decreto secondo un procedimento conforme al dettato della pronuncia del giudice delle leggi. Ne consegue che non è attualmente prospettabile né se né quando la riforma Madia diventerà effettiva.

3. Lo “statuto” della dirigenza pubblica

Il dirigente pubblico è una figura contraddistinta da un'ambiguità di fondo: si tratta infatti di colui che è al vertice di una determinata organizzazione come *manager* ma che, allo stesso

tempo, si trova in subordinazione gerarchica rispetto all'organo politico titolare del dicastero e che, pertanto, assume la responsabilità sostanziale di tutti gli atti posti in essere dall'apparato amministrativo che da lui dipende. È questa la ragione per cui il tema degli incarichi dirigenziali è assai delicato: il dirigente si colloca, infatti, in un punto di snodo fondamentale fra indirizzo politico e gestione amministrativa e fa da cerniera fra la disciplina privata del rapporto lavorativo e la rilevanza pubblica dell'organizzazione. Di conseguenza, sul dirigente possono scaricarsi le tensioni di un rapporto di distinzione irrisolto e sempre in discussione¹⁸⁸.

La funzione del dirigente risiede nella necessità di avere una visione di insieme, un coordinamento nell'assegnazione delle pratiche e nell'allocationi di responsabilità, omogeneità nel loro svolgimento, composizione in caso di divergenze tra funzionari e consultazione unitaria con le superiori gerarchie.

Per espressa disposizione di legge, ai dirigenti spettano l'adozione degli atti amministrativi e la gestione delle amministrazioni, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. In particolare, l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 ha cristallizzando la riserva di competenza a favore della dirigenza, prevedendo che: «[a]i dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati».

Tali attività si estrinsecano, fondamentalmente, attraverso l'assunzione "in via esclusiva" delle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e delle misure inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti. In base all'art. 5, comma 2, d.lgs. 165/2001 i dirigenti adottano le loro decisioni esercitando «la capacità e i poteri del privato datore di lavoro»: quindi, non solo le scelte riguardanti la gestione del personale, ma anche quelle di ordine organizzativo sono poste in essere attraverso atti di natura privatistica.

¹⁸⁸ Sul punto cfr. A. PIOGGIA, *Il principio di distinzione e gli atti di incarico dirigenziale. Giurisdizione e natura del potere impiegato*, in *Astrid – Rassegna* 27 aprile 2007, n. 49 e R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2014, pp. 309 ss..

La figura del dirigente pubblico è stata considerata cruciale anche dal c.d. “decreto anticorruzione” dal momento che ai sensi dell’art. 15, commi 1 e 2, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 devono essere pubblicate *on line* le informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice nonché di livello dirigenziale generale e non, sia quando conferiti a dipendenti della pubblica amministrazione sia per quelli conferiti a soggetti estranei alla stessa.

In particolare devono essere resi pubblici:

- a) gli estremi dell’atto di conferimento dell’incarico;
- b) il *curriculum vitae*, redatto in conformità al vigente formato europeo;
- c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato, ed ammontare erogato;
- e) le dichiarazioni circa la insussistenza delle cause di inconferibilità e/o incompatibilità¹⁸⁹ previste dal medesimo decreto (art. 20, terzo comma, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39);

¹⁸⁹ Sul punto si veda M. D’APONTE, *Allo svolgimento di incarichi esterni dopo la riforma Brunetta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2011, pp. 965 ss. La disciplina dell’incompatibilità e dei cumuli di impieghi e incarichi si ritrova all’art. 53 d.lgs. 165/2001. Questa stessa disciplina era originariamente contenuta negli artt. 60 e ss. del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 che ha continuato ad applicarsi per effetto del rinvio operato dapprima dall’art. 58 del d.lgs. 29/93 e poi dall’art. 53, comma 4 d.lgs. 165/2001. Il decreto Brunetta (art. 52) ha modificato il citato art. 53 nel senso che «non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni». La *ratio* della nuova norma è perseguire un’azione amministrativa imparziale e uno svolgimento della funzione dirigenziale del tutto avulso da possibili condizionamenti esterni, oltre che garantire l’imparzialità *ex art. 97 Cost.* ed evitare che il pubblico dipendente possa svolgere incarichi ulteriori rispetto a quelli che discendono dai suoi doveri istituzionali distogliendolo da essi ovvero creando forme autorizzate di concorrenza soggettiva in capo al medesimo soggetto.

Sulla base di questa disposizione della riforma Brunetta il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato la Circolare 6 agosto 2010, n. 11 che ha chiarito che le amministrazioni non statali devono adeguare il proprio ordinamento al principio di incompatibilità mentre per le amministrazioni dello Stato il vincolo di incompatibilità sussiste innanzitutto per gli incarichi dirigenziali *ex art. 19 d.lgs. 165/2001*.

Tuttavia, la norma dell’art. 53 così come scritta, trascura di considerare il diritto alla libera partecipazione di tutti i lavoratori all’attività politica e sindacale e, parimenti, mancano disposizioni di coordinamento con altre

- f) gli eventuali atti di accertamento della violazione delle disposizioni del medesimo decreto n. 33/2013 (art. 18, comma 5, dello stesso d. lgs. n. 33/2013).

Un'altra importante caratteristica del dirigente è l'autonomia di spesa che gli è riconosciuta (cfr. artt. 14, 15 e 16 del 165/2001), che dà la misura dell'effettiva autonomia del dirigente. Occorre tuttavia tenere conto della disciplina di bilancio, delle procedure di contabilità e dei relativi limiti, in quanto la struttura tradizionale dei bilanci pubblici, per capitoli di spesa, non permetteva un uso flessibile delle risorse vanificando di fatto l'autonomia di spesa che era riconosciuta ai dirigenti fin dalla prima privatizzazione. Invece, il nuovo modello di bilancio per missioni e programmi avrebbe dovuto offrire i necessari presupposti operativi per valorizzare il ruolo di entrambi i poli dei rapporti politica-amministrazione.

Una volta chiarita la delicatezza del ruolo del dirigente, è bene esaminare lo "statuto" della dirigenza, ossia l'insieme di regole dettate sul piano normativo che, attraverso strumenti e meccanismi giuridico-formali, attuano l'indipendenza della stessa rispetto alla politica, sono a presidio dell'imparzialità nello svolgimento dell'azione amministrativa, e salvaguardano l'autonomia dirigenziale da ogni indebita ingerenza politica.

situazioni di incompatibilità previste da altre leggi come ad esempio la partecipazione a commissioni di concorso.

Il legislatore prevede, però, la possibilità che, in presenza di una specifica autorizzazione rilasciata da parte dell'amministrazione di appartenenza, il dipendente pubblico possa eccezionalmente ricoprire incarichi ulteriori e al di fuori di quelli compresi nell'ambito dell'ufficio pubblico ricoperto (cfr. art. 53, settimo comma). Le principali deroghe al sistema delle incompatibilità riguardano: i docenti di scuola (*ex d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297* come integrato e modificato dall'art. 48 della l. 17 maggio 1999, n. 144, ai quali è concessa una verifica in concreto della sussistenza di incompatibilità nel senso che il personale docente può svolgere libere professioni previa l'autorizzazione del direttore didattico o del dirigente scolastico che abbiano preventivamente valutato l'eventuale esistenza di conflitti di interesse); i magistrati ordinari, amministrativi e contabili nonché i procuratori e gli avvocati dello Stato (*ex art. 53, terzo comma, che prevede che con appositi regolamenti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, secondo comma, l. 23 agosto 1988, n. 400* siano individuati gli incarichi consentiti e quelli vietati); i docenti universitari (*ex art. 6 l. 30 dicembre 2010, n. 240, che differenziando il rapporto di lavoro dei docenti universitari tra quelli a tempo pieno e a tempo definito, ha previsto che per i soli docenti a tempo pieno vi sia l'incompatibilità con l'esercizio abituale di ogni attività professionale ulteriore e diversa dall'impegno didattico*).

A livello di enti locali, il T.U. 3 marzo 1984, n. 383 disciplinava l'incompatibilità di qualunque impiego privato ed esercizio di qualunque professione, commercio o industria con la qualità di impiegato comunale o provinciale. La norma è stata poi abrogata dall'art. 64, l. 8 giugno 1990, n. 142 e sostituita dal d.lgs. 267/2000, che ha demandato alla contrattazione collettiva e ai regolamenti da emanarsi a cura degli enti locali medesimi il compito di predisporre la regolamentazione dello stato giuridico dei propri dipendenti.

Tale “statuto” della dirigenza si articola in quattro punti fondamentali:

- a) accesso;
- b) formazione;
- c) durata e rimozione della carica; e
- d) regime di responsabilità.

I caratteri e le regole dettate per ciascuno dei quattro punti fondamentali che costituiscono lo “statuto della dirigenza” si riferiscono all’incarico dirigenziale/rapporto d’ufficio, su cui l’organo politico ha disponibilità mediante l’adozione degli atti di nomina, rinnovo, revoca e l’irrogazione delle sanzioni disciplinari, espressione dei poteri di direzione politica dell’azione amministrativa, e non al rapporto di lavoro contrattuale, che viene ad esistenza a seguito del superamento del concorso.

Il regime e la disciplina dell’accesso, durata e revoca degli incarichi dirigenziali, insieme alle regole sulla formazione e la responsabilità della dirigenza costituiscono un campo di osservazione ideale per comprendere quale assetto assumono i rapporti tra politica ed amministrazione al fine di verificare se sia o meno data attuazione al principio di distinzione tra esse.

3.1. L’accesso alla dirigenza

Nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici la qualifica dirigenziale si acquisisce a seguito dell’instaurarsi di un rapporto di lavoro dipendente. Quest’ultimo sorge con l’ente nel momento dell’assunzione a seguito di concorso. Si tratta di un principio che discende direttamente dalla Costituzione, che all’art. 97, terzo comma, stabilisce: «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Il concorso consiste in una selezione trasparente comparativa basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso dei requisiti preventivamente ed obiettivamente definiti. Nello specifico la qualifica di dirigente si acquista attraverso due diversi canali di accesso: concorso pubblico per esami o corso-concorso selettivo di formazione¹⁹⁰.

¹⁹⁰ I concorsi, indetti dalle singole amministrazioni, sono riservati a dipendenti di ruolo, muniti di laurea, che abbiano maturato una determinata anzianità di servizio (normalmente di cinque anni) nelle posizioni funzionali

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha ripetutamente riconosciuto al concorso pubblico la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, affermando l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni in linea con i principi di uguaglianza imparzialità e buon andamento *ex artt.* 3 e 97 Cost.¹⁹¹ – perché impedisce che il reclutamento avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce un certo grado di distinzione tra l'azione del Governo e quella dell'amministrazione (cfr. sent. nn. 453/1999 e 293/2009) –, nonché strumentale anche al canone dell'efficienza dell'amministrazione (perché il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese dai cittadini (cfr. Coste Cost. n. 205/2004).

La conseguenza dell'indefettibilità del concorso pubblico è che l'area delle eccezioni possibili in forza della clausola “salvi i casi stabiliti dalla legge”, di cui all'97 Cost., terzo comma, è rigorosamente limitata (cfr. sent. n. 363/2006). Le deroghe sono infatti ammesse solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze (cfr. sentt. 134/2014, 217/2012, 310/2011, 9/2010, 215/2009, 81/2006) e solo ove risultino funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione. I giudici costituzionali hanno cercato di delimitare il più possibile l'ambito delle eccezioni, tracciando sempre più precisi limiti alle deroghe al principio del concorso, tanto che la dottrina ravvisa nell'espressione della citata norma una “riserva di legge rinforzata per via giurisprudenziale”. Le deroghe al principio del concorso pubblico devono pertanto essere valutate in base al vaglio di ragionevolezza del legislatore: esse devono quindi essere numericamente contenute rispetto alla globalità delle assunzioni (a tutela della parità dei cittadini), funzionali rispetto agli obiettivi perseguiti

più elevate; sono ammessi anche dirigenti di altre strutture pubbliche e cittadini italiani con qualificate esperienze di lavoro presso enti o organismi internazionali (cfr. art. 26, d.lgs. 165/2001).

La partecipazione al corso-concorso, gestito dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, è aperta a soggetti con un titolo di studio universitario di livello specialistico: questo sistema coniuga il momento della selezione con una consistente fase formativa, ed è finalizzato ad inserire nei ranghi della dirigenza soggetti giovani e con una base culturale innovativa (cfr. art. 28, d.lgs. 165/2001).

¹⁹¹ Cfr. Corte Cost. nn. 227/2013, 28/2013, 134/2014, 137/2013, 212/2012, 177/2012, 99/2012. In dottrina cfr. M. MAGRI, *I concorsi e le assunzioni*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3/2015, pp. 408 ss.. Cfr. anche N. ASSINI, M. SOLINAS, voce *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; G. PIFFERI, *Riaffermato il principio del concorso quale primario strumento per l'accesso ai pubblici impieghi*, in *Comuni d'Italia*, 1979, pp. 289 ss.; G. PIFFERI, *Applicazione delle norme sul concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi*, in *Amm. It.*, 1981, pp. 711 ss..

dall'amministrazione (espressione del principio del buon andamento) e rispondenti al criterio di professionalità (a tutela della selezione delle competenze necessarie per lo svolgimento dell'incarico e a garanzia del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento)¹⁹².

Il più consistente chiarimento fornito dalla giurisprudenza costituzionale è quello relativo alle norme che prevedevano nuove assunzioni mediante concorsi interni e/o riservati: le arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive non includono solo le ipotesi di assunzioni senza concorso di soggetti precedentemente estranei alla pubblica amministrazione ma anche i casi di nuovo inquadramento di quelli già in servizio o trasformazione in rapporti di ruolo di rapporti non di ruolo non instauratisi *ab origine* mediante concorso. Sono quindi ricomprese in questa fattispecie e sono considerate illegittime dalla giurisprudenza perché contrarie al principio di imparzialità, anche le procedure riservate che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, ovvero disposizioni normative che comportino la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno, in quanto si risolvono in un ingiustificato privilegio a favore di determinati soggetti.

Tra le pronunce in merito, è opportuno menzionare la recente sent. Corte Cost. 17 marzo 2015, n. 37¹⁹³, in cui il giudice delle leggi ribadisce che i principi enunciati nel d.lgs. 165/2001, fra i quali l'obbligo di svolgere concorsi aperti per l'accesso ai ruoli dirigenziali, sono pienamente vincolanti per tutte le amministrazioni. Queste ultime, nella loro autonomia organizzativa, non possono definire diverse regole di accesso. La particolare questione portata all'attenzione della Corte riguarda le previsioni legislative circa l'attribuzione temporanea di

¹⁹² Cfr. Cons. Stato ad. plen., 29 febbraio 1992, n. 2; 29 luglio 2000, n. 4188; 4 aprile 2002, n. 1859, 29 aprile 2002, n. 2272, 25 luglio 2006, n. 4636, 2 maggio 2005, n. 2058, Corte Cost. nn. 215/2009, 194/2002, 4 e 34/2004, 9 e 150/2010, 293/2009, 252/2009. Più recente cfr. Corte Cost. 225/2010 (con commento di A. PERTICI, *I limiti di derogabilità della regola del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi: una riserva di legge (sempre più) rinforzata in via giurisprudenziale*, in *Giur. Cost.*, 4/2010, pp. 3602 ss.) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 97 Cost. dell'art. 1 comma 52 della l.r. Lazio 11 agosto 2009 n. 22 che prevedeva che «i soggetti che, previa una selezione di evidenza pubblica, hanno ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestano servizio presso le stesse sono, a domanda, immessi nel ruolo della dirigenza della Regione». Nonostante questi limiti elaborati dalla giurisprudenza la l. 150/2010 ha indicato anche le situazioni di emergenza come possibile motivazione idonea a giustificare la deroga alla regola del concorso pubblico. È tuttavia innegabile che un atteggiamento di particolare rigore da parte della giurisprudenza di legittimità lascia poco spazio al legislatore statale e regionale per la previsione delle eccezioni concorso.

¹⁹³ Per un commento si veda L. SALTARI, *L'accessibilità alla dirigenza pubblica per concorso non conosce eccezioni*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2016, pp. 33 ss..

incarichi dirigenziali a personale non di ruolo dell’Agenzia delle Entrate, *ex art.* 8 comma 24 del d.l. 16/2012¹⁹⁴. Il giudice *a quo*, in sostanza, si è chiesto se, vista la peculiare natura delle agenzie a causa della matrice tecnica dei compiti ad esse demandati, ci fosse modo per le agenzie stesse di fondarsi su un diritto ibrido che consenta loro di operare in uno spazio nel quale i ferrei principi amministrativistici (tra cui l’obbligo di accesso tramite concorso) si allentano. A tale riguardo la Corte ha precisato che una norma che consenta il conferimento non definitivo a funzionari di incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica in attesa del completamento delle procedure di concorso non contrasta con i principi di imparzialità e buon andamento a condizione tuttavia che tale conferimento sia precisamente delimitato nel tempo. Invece, nel caso di specie, a dispetto della retorica affermazione della temporaneità dell’istituto oggetto della pronuncia, la Corte rileva che la reale finalità della norma sarebbe stata quella di consentire *sine die* il funzionamento di questo modo di attribuzione degli incarichi vacanti.

Un momento distinto rispetto all’accesso alla dirigenza mediante concorso o corso-concorso è costituito dal conferimento dell’incarico che attiene, invece, all’instaurazione del rapporto di ufficio e della relazione organizzatoria tra l’organo o l’ufficio ed il soggetto preposto ad esso e si configura giuridicamente come immedesimazione organica.

Gli uffici professionali di dirigente sono attribuiti mediante l’atto di nomina che conferisce l’incarico. Il conferimento di incarichi, specialmente di quelli di vertice, è una attività ad alto tasso di discrezionalità, al punto che laddove l’incarico è conferito *ad nutum* la discrezionalità amministrativa diviene gradimento politico e il conferimento dell’incarico diviene nomina fiduciaria¹⁹⁵.

I destinatari degli incarichi sono i dirigenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni dello Stato: gli incarichi “apicali” possono essere attribuiti solo ai dirigenti di prima fascia, ai quali è riservato anche il 30% degli incarichi di uffici dirigenziali generali, mentre il restante 70%

¹⁹⁴ La norma in parola consente per esigenze urgenti ed inderogabili finalizzate ad assicurare la funzionalità delle strutture di eseguire procedure concorsuali da completarsi entro il 31 dicembre 2013 per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti. La stessa disposizione consente, peraltro, nelle more dello svolgimento dei concorsi, di attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari mediante la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato.

¹⁹⁵ In tema di conferimento di incarichi dirigenziali si rinvia a S. MARCHEGANI, N. MANCINI, *Il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi ai dirigenti di ruolo: spunti di riflessione dopo la recente riforma*, in *Azienditalia – Il Personale*, 3/2010, pp. 125 ss..

di questi ultimi può essere conferito anche a dirigenti di seconda fascia (il che consente loro in prospettiva di transitare nella prima fascia¹⁹⁶); gli altri incarichi sono normalmente destinati agli appartenenti alla seconda fascia.

Il processo di evoluzione normativa che va dal d.lgs. n. 29/1993 al d.lgs. n. 150/2009 ha consentito una progressiva precisazione, anche sotto l'impulso della giurisprudenza, dei criteri che presiedono all'individuazione dei soggetti affidatari degli incarichi di direzione: il testo dell'art. 19, primo comma, attualmente in vigore elenca una serie di elementi che innestano su dati di ordine oggettivo la verifica delle caratteristiche soggettive dei destinatari. Secondo il vigente art. 19 del d.lgs. 165/2001, ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale l'amministrazione deve considerare (i) le attitudini e le capacità professionali del singolo dirigente; (ii) i risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e la relativa valutazione, (iii) le esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, anche nel settore privato, purché attinenti al conferimento dell'incarico¹⁹⁷.

Il rispetto dei citati criteri per l'affidamento di un incarico dirigenziale deve essere reso noto nella motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico stesso. Per la giurisprudenza la motivazione è espressione del principio del buon andamento e, pertanto, si

¹⁹⁶ Fino all'approvazione del d.lgs. n. 150/2009 l'ordinamento prevedeva una sola modalità per i passaggi di fascia nei ruoli dirigenziali dello Stato: transitavano nella prima fascia tutti i dirigenti di seconda fascia che avessero ricoperto, senza incorrere in sanzioni per responsabilità dirigenziale, un incarico di livello generale per almeno tre anni. Allo scopo di evitare un "congestionamento" della fascia più elevata, il decreto Brunetta in primo luogo ha aumentato detto periodo da tre a cinque anni (ripristinando quanto originariamente stabilito dal d.lgs. n. 80/1998). Inoltre, nel disciplinare gli incarichi dirigenziali, ha statuito che in caso di primo conferimento a dirigenti di seconda fascia di incarichi di uffici dirigenziali generali, la durata dell'incarico è pari a tre anni: il che comporta che per entrare nella prima fascia occorrono almeno due incarichi, o una conferma del primo incarico.

Al tempo stesso, però, il d.lgs. n. 150/2009 ha introdotto un altro sistema per l'accesso alla prima fascia, secondo cui, qualora «lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità», si può provvedere alla copertura di una quota di posti fino alla metà di quelli da mettere a concorso tramite apposita procedura concorsuale, con contratti di diritto privato di durata non superiore a tre anni.

¹⁹⁷ A seguito della l. n. 145/2002, invece, non è più presente nella norma il criterio della rotazione, in precedenza introdotto al fine di garantire flessibilità nell'utilizzazione di una dirigenza concepita fisiologicamente come «generalista» e, quindi, in grado di esercitare (e di accrescere) la sua professionalità operando in sedi e in ambiti funzionali differenti.

configura come un obbligo da adempiere contestualmente all'atto della designazione, che però può essere assolto anche nella successiva fase di contestazione in giudizio¹⁹⁸.

Si è a lungo discusso circa la natura giuridica degli atti con i quali avviene formalmente l'affidamento degli incarichi. La privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza ha, infatti, determinato la conseguenza per la quale anche gli atti di conferimento e revoca degli incarichi avrebbero natura privatistica. La natura degli atti sarebbe fatta derivare da disposizioni processuali, poiché fin dal d.lgs. 29/1993 il legislatore ha attribuito la giurisdizione in materia di pubblico impiego al giudice ordinario. Inoltre la Cassazione (sez. lavoro 22 febbraio 2006, n. 3880 e 12 novembre 2007, n. 23480) si è pronunciata sull'inapplicabilità delle norme su procedimento amministrativo e dell'obbligo di motivazione della decisione.

A seguito di una modifica apportata dalla l. n. 145/2002, il testo vigente dell'art. 19, secondo comma, d.lgs. n. 165/2001 prevede che l'incarico sia conferito con un «provvedimento», nel quale sono determinati l'oggetto, gli obiettivi da conseguire e la durata, che è accompagnato da un contratto individuale, in cui è fissato il trattamento economico legato alla posizione ricoperta. È fuor di dubbio che l'intenzione del legislatore, nell'adottare questa formulazione, fosse quella di riportare la vicenda in un alveo pubblicistico, rovesciando il modello adottato nella precedente versione della norma (derivante dal d.lgs. n. 80/1998), dove i contenuti dell'incarico erano complessivamente definiti attraverso un atto contrattuale. Negli anni successivi si è, però, affermata e consolidata nella giurisprudenza della Cassazione una posizione in base alla quale l'atto in questione, pur essendo qualificato come provvedimento, non ha natura amministrativa, bensì va considerato un atto unilaterale di diritto privato.

Sotto il profilo procedurale, l'art. 19 comma 1-*bis* del d.lgs. n. 150/2009 stabilisce che l'amministrazione prima di assegnare gli incarichi deve pubblicare un avviso indicante il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta, e deve acquisire e valutare le disponibilità dei dirigenti interessati. Si tratta di un'indicazione rispondente ai criteri di trasparenza, pubblicità ed evidenza pubblica e

¹⁹⁸ Cfr. Cass. 14 aprile 2008, n. 9814; Cass. 16 novembre 2008, n. 28274 e Cass. 30 settembre 2009, n. 20979, in cui i giudici di legittimità hanno ravvisato un inadempimento contrattuale produttivo di danno risarcibile nel comportamento dell'amministrazione che non fornisce nessuna giustificazione, neppure in giudizio, circa i criteri seguiti e le motivazioni della scelta di attribuzione dell'incarico a un dirigente.

funzionale del perseguimento dei principi di imparzialità e buon andamento nella selezione dei soggetti più adatti a guidare le diverse articolazioni della macchina amministrativa¹⁹⁹.

Questa disposizione, sebbene non direttamente applicabile agli enti diversi dallo Stato, ha trovato invece spesso applicazione anche negli ordinamenti regionali e locali in virtù di rinvii recettizi alla disciplina statale in materia di affidamento degli incarichi. In ogni caso l'orientamento della Corte di Cassazione è nel senso di neutralizzare il problema delle dell'applicabilità alle sole amministrazioni statali delle disposizioni sulla dirigenza contenute nel Testo Unico del Pubblico Impiego circa l'obbligo di motivazione e valutazione comparativa nell'affidamento degli incarichi e la correlata necessità di puntuale motivazione della scelta. Infatti anche le pubbliche amministrazioni non statali saranno obbligate ad espletare una procedura para-concorsuale.

Peraltro, in base a quanto stabilito dall'art. 19, primo comma, del d.lgs. 165/2001, al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 del codice civile. L'equivalenza e la fungibilità delle funzioni dirigenziali consente un significativo margine di discrezionalità ai soggetti preposti alla scelta, in quanto nei confronti del dirigente non trovano applicazione le garanzie del lavoro comune nei casi di mutamento delle mansioni che comportino una dequalificazione professionale.

Una disciplina specifica riguarda gli incarichi dirigenziali nel settore sanitario. In particolare, la nomina di direttore generale prevede una procedura articolata in due fasi: la prima con carattere abilitante gestita da una commissione – composta in modo paritetico da rappresentanti dello Stato e delle Regioni – chiamata a valutare il possesso di titoli formativi e professionali nonché di stilare l'elenco degli idonei; la seconda fase che si svolge in sede regionale per l'individuazione di una rosa di candidati idonei mediante lo svolgimento di un colloquio in vista del conferimento dell'incarico. La nomina di direttore amministrativo e sanitario ha, invece, una procedura che si svolge solo a livello regionale, affidata ad una commissione regionale – composta da esperti di qualificate istituzioni scientifiche – che, sulla base di una selezione per titoli e colloquio, redige un elenco di idonei da cui i direttori

¹⁹⁹ E.A. APICELLA, *Conferme e novità in tema di conferimento di incarichi dirigenziali dopo la "Riforma Brunetta"*, in *Foro Amm. CDS*, 6/2010, pp. 1327 ss..

generali devono obbligatoriamente attingere per la nomina dei direttori sanitari ed amministrativi.

Sull'accesso alla dirigenza dovrebbe sensibilmente incidere anche la riforma del Governo Renzi²⁰⁰, fatte le dovute precisazioni in termini di operatività della riforma a seguito della pronuncia di incostituzionalità di cui si è dato atto nel paragrafo dedicato al susseguirsi delle riforme che hanno interessato la dirigenza pubblica.

La prima novità della riforma Madia è costituita dalla reintroduzione del ruolo unico dei dirigenti nelle tre aree di contrattazione collettiva nazionale (Stato, Regioni, enti locali - compresi i segretari comunali e provinciali) eliminando i ruoli specifici di ciascuna amministrazione ministeriale e ciascun ente pubblico. Questa confluenza in un unico ruolo dovrebbe favorire la mobilità fra amministrazioni diverse e un'utilizzazione più flessibile e razionale della risorsa del personale. L'obiettivo della riforma è quello di creare un "mercato della dirigenza", costituito da un unico bacino da cui i vertici politico-amministrativi delle singole pubbliche amministrazioni possano attingere esercitando il loro potere di scelta, che risulti proficuo sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta (cfr. art. 11, primo comma, lett. a), l. 124/2015). Nella Relazione Illustrativa al decreto Madia sulla dirigenza pubblica, il cui schema è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016, si legge che l'intento di creare un ruolo unico è quello di favorire mobilità ed interscambio, in grado di favorire, al contempo, la legittima aspettativa dei dirigenti migliori di occupare i ruoli più significativi nell'organizzazione amministrativa e l'interesse delle amministrazioni di dotarsi, in modo flessibile e razionale, delle migliori competenze dirigenziali in relazione al programma politico-amministrativo da realizzare. Inoltre, l'istituzione del ruolo unico risponde allo scopo di costituire una figura di dirigente pubblico che agisce fuori dai confini della singola amministrazione e si pone come vero e proprio dirigente della Repubblica, riecheggiando il significato dell'art. 98 Cost.

Alla creazione del ruolo unico è abbinata l'eliminazione della distinzione in due fasce, espediente, che dovrebbe servire per mettere in competizione i dirigenti del settore pubblico fra loro, consentendo una scelta in un bacino più esteso. Infatti, se sul piano organizzativo

²⁰⁰ A tal riguardo si rinvia a A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento ed incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2014, pp. 1 ss..

resta la distinzione tra uffici dirigenziali generali e non generali, sul piano del rapporto di lavoro tale distinzione viene meno e ciò determina la massima flessibilità.

Viene inoltre favorita la mobilità della dirigenza tra amministrazioni pubbliche e con il settore privato (art. 11, primo comma, lett. f).

Tra le novità più eclatanti vi è l'istituzione di tre commissioni per la dirigenza, una per ciascuna delle aree territoriali²⁰¹ dei ruoli unici, alle quali demandare funzioni in ordine al conferimento e alla gestione degli incarichi dirigenziali simili alle *civil service commission* del diritto anglosassone, con le quali condividono con il compito di “*provide assurance that civil servants are selected on merit on the basis of a fair and open competition*”. Il quadro delle funzioni delle commissioni – che si pongono come elemento di garanzia di tutto il sistema della dirigenza pubblica – è piuttosto articolato, poiché esse non hanno solo compiti consultivi ma interessano momenti decisivi nei processi decisionali, con il potere di intervenire *ex ante* e *ex post* nella verifica e nell'effettiva adozione e concreto utilizzo da parte delle singole amministrazioni dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali e alla garanzia dei dirigenti nel caso illegittime ed arbitrarie revoche degli incarichi in corso²⁰². Si tratta di oneri molto gravosi, sulle spalle di un collegio di pochi membri che, come si vedrà, hanno già incarichi rilevanti. La composizione delle commissioni lascia però perplessi circa le modalità con cui potranno realmente svolgere i critici compiti loro assegnati. Nello schema di decreto legislativo si legge, infatti, che la Commissione per la dirigenza statale è composta da sette membri e ne sono componenti permanenti il Presidente dell'ANAC, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli affari esteri e il Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori delle Università italiane, nonché due componenti scelti tra persone di notoria indipendenza nominati con decreto del Presidente del

²⁰¹ È questo uno dei principali “punti caldi” su cui ha inciso la sent. Corte Cost. n. 251/2016 con riferimento alla violazione del riparto di competenze Stato / Regioni. Per la relativa trattazione si rinvia al successivo par. 6.

²⁰² In particolare la Commissione per la dirigenza statale avrà il compito di: a) nominare le commissioni per l'esame di conferma dei vincitori dei concorsi, b) definire i criteri generali per il conferimento degli incarichi dirigenziali e verificarne il rispetto anche nel caso di revoca degli stessi, c) procedere alla preselezione di candidati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali generali, d) effettuare la valutazione di congruità successiva delle scelte effettuate dalle amministrazioni per gli altri incarichi, e) esprimere pareri sui provvedimenti inerenti la responsabilità dirigenziale e sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione.

Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari.

In base alla riforma (cfr. art. 11, primo comma, lett. c), l. 124/2015) in via generale, quale modello unico valido per tutti i tipi di amministrazioni pubbliche, il reclutamento dei dirigenti può avvenire tramite corso-concorso (per numero fisso di posti in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo²⁰³) o concorso (per numero di posti variabile per i posti disponibili non coperti dal corso-concorso²⁰⁴) con affidamento della relativa procedura

²⁰³ In particolare, i tratti caratteristici del nuovo corso-concorso sarebbero i seguenti:

- 1) la cadenza annuale del corso-concorso dovrà essere coordinata con la cadenza triennale del programma di fabbisogno del personale. A questo proposito già il d.P.R. n. 70/2013 ha previsto la redazione del piano triennale previsionale di reclutamento dei dirigenti;
- 2) il corso-concorso dovrà essere bandito per un numero fisso di posti definito in base al fabbisogno minimo annuale, anche se poi il numero effettivo dei posti da mettere a concorso dovrà tenere conto dei limiti finanziari. Appare significativo che nell'ambito dei principi di delega non sia stata riproposta la riserva prevista dall'art. 7 del d.P.R. 272/2004 in base alla quale l'accesso alla qualifica dirigenziale poteva avvenire per corso-concorso solo in misura percentuale inferiore al 50% dei posti da ricoprire;
- 3) il corso-concorso dovrà svolgersi per ciascuno dei tre ruoli (ora unificati e coordinati) ma non è chiaro se la previsione significhi bandire un unico corso-concorso per figure dirigenziali appartenenti a diversi ruoli oppure se significhi avere procedure selettive differenziate per i singoli ruoli;
- 4) dovrà esservi perfetta coincidenza tra numero dei posti disponibili e vincitori per l'accesso al corso-concorso eliminando, così, la possibilità che in graduatoria ci siano soggetti "idonei". La previsione semplifica la questione del previo esaurimento delle graduatorie di idonei come condizione per l'avvio di nuove procedure concorsuali.

²⁰⁴ I tratti caratteristici del concorso sarebbero i seguenti:

- 1) il numero dei posti messi a concorso è variabile in relazione ai posti disponibili nella dotazione organica e non coperti da corso-concorso, in quanto la procedura concorsuale per titoli ed esami che è succedanea rispetto al corso-concorso;
- 2) si procederà ad una ridefinizione dei rapporti tra reclutamento e formazione: se infatti il modello tradizionale di reclutamento considera le prove concorsuali destinate ad accertare il possesso di conoscenze adeguate e orientate alla promozione e allo sviluppo di competenze ritenute necessarie all'assunzione del ruolo e, dall'altra parte, la formazione è successiva all'immissione in ruolo, questo modello duale sarebbe superato dalla nuova prospettiva, che vuole che il periodo di formazione sia interno alla fase del reclutamento, dal momento che la formazione della graduatoria finale è rinviata alla fine del ciclo di formazione. L'assunzione avverrà quindi a tempo determinato con inserimento immediato nel ruolo unico. Essa dovrebbe avere durata massima triennale poiché l'assunzione a tempo indeterminato è previsto che avvenga in un momento successivo previo esame di conferma al termine del triennio.

Si vedano in proposito A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2014, pp. 233 ss., A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento ed incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2014, pp. 1 ss..

alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in modo da assicurare che l'intero sistema della dirigenza pubblica sia caratterizzato da requisiti omogenei di accesso. Si tratta di procedure competitive aperte e trasparenti cui potranno partecipare i dirigenti di tutti i ruoli.

Tuttavia le principali innovazioni che sarebbero apportate dalla riforma Renzi-Madia rispetto all'attuale modello disciplinato dal d.P.R. n. 272/2004 e dal d.P.R. n. 70/2013 riguardano la fase successiva al superamento del corso-concorso, perché nel disegno di riforma i vincitori dovranno essere immessi in servizio come funzionari e saranno assoggettati ad obblighi di formazione continua a carattere specifico finalizzata all'immissione nei ruoli dirigenziali.

In particolare, il conferimento degli incarichi dirigenziali avverrebbe dopo un periodo di pre-conferma per i vincitori del concorso che, nel corso-concorso, sono immessi come funzionari e diventano dirigenti a seguito di un percorso formativo di durata triennale e nel concorso necessitano di esame di conferma pur avendo già ricoperto incarico dirigenziale per tre anni.

L'intento delle nuove norme, come si legge nella Relazione Illustrativa allo schema di decreto legislativo varato dal Governo in attuazione dell'art. 11 della l. 124/2015, è quello di dotare il sistema della dirigenza pubblica di maggiore trasparenza per evitare i pericoli di prevaricazione della politica nelle procedure di conferimento degli incarichi, garantendo al contempo un'effettiva attuazione amministrativa degli indirizzi politici. Il modello della riforma fa quindi salvo il potere dell'organo politico sull'individuazione delle persone da proporre agli incarichi dirigenziali prevedendo, tuttavia, che la scelta ricada su persone in possesso di adeguati requisiti di esperienza e competenza tecnico-professionale.

3.2. La formazione della dirigenza

Connesso alle riflessioni sul reclutamento e sul conferimento degli incarichi dirigenziali vi è il tema della formazione della dirigenza. L'istruzione e formazione dei funzionari amministrativi è, peraltro, un aspetto intimamente correlato con il paradigma di pubblica amministrazione nonché con le problematiche dei rapporti tra politica ed amministrazione²⁰⁵.

²⁰⁵ Sulla centralità del momento formativo del dirigente pubblico si veda A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento ed incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2014, pp. 1 ss.; G. BARBETTA, *La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2013, pp. 875 ss.; C. D'ORTA, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2007, pp. 417 ss., che insiste sul *know how* come garanzia di professionalità della dirigenza da cui consegue l'efficienza e la qualità dell'amministrazione nel suo complesso.

Come accennato, si tratta della formazione continua alla quale è tenuto il dirigente ma anche, nell'ottica dell'ultima riforma, del percorso formativo che dovrebbe intervenire a seguito del superamento del concorso o del corso-concorso ai fini della conferma dell'incarico dirigenziale.

Il problema della formazione è particolarmente avvertito in Italia, specialmente a causa della mancanza di un'unica figura di *policy advice*, cosa che dipende proprio dall'applicazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione. Come esaminato nel capitolo II, nei Ministeri manca, infatti, un unico centro di imputazione dei compiti di elaborazione delle proposte di politica amministrativa e spesso si individua una pluralità di centri tra loro non coordinati e talvolta in conflitto. Le soluzioni elaborate a livello di diritto comparato da cui il nostro ordinamento ha tratto ispirazione sono essenzialmente due:

- a) rendere la burocrazia capace di formulare proposte utili e accettabili e espressione di un'adeguata funzione di *policy advice*. In questo caso l'aspetto della formazione del dirigente diviene centrale e decisivo al fine di creare un'*elite* amministrativa, sul modello francese;
- b) intensificare e rendere più diretti i rapporti tra Ministro e alti funzionari sul modello delle agenzie del Regno Unito cui affidare l'attività di gestione.

A livello comparato, la formazione dirigenziale non è un problema avvertito nel sistema britannico, in cui il *civil servant* ha, di preferenza, una cultura non specialista ma è per lo più un *general administrator*, così come non è specialista la formazione dell'*higher civil servant* e di coloro che ricoprono la qualifica apicale di *permanent secretary*.

Al contrario, in Francia il criterio seguito per la nomina dei dirigenti è sempre quello della maggiore competenza e preparazione tecnica. Tuttavia, a parità di formazione e preparazione, si preferisce un tecnico di area che assicuri una più fedele realizzazione dell'indirizzo politico, in linea con l'orientamento di fondo.

Ruolo essenziale – ma non unico – per il reclutamento e la formazione dei funzionari pubblici francesi è svolto dall'ENA (*Ecole Nationale d'Administration*). L'ENA prepara i suoi allievi alle carriere più prestigiose dell'amministrazione francese, c.d. *grand corps de l'Etat*, quali Consiglio di Stato, Corte dei conti, Ispettorato dello Stato, corpo prefettizio, corpo diplomatico, corpo dei dirigenti ministeriali, corpo dei consiglieri presso i tribunali

amministrativi e amministratori del Comune di Parigi. L'ENA è un'istituzione amministrativa pubblica creata nel 1945 con l'obiettivo di garantire la neutralità dell'amministrazione. È dotata di autonomia finanziaria e si colloca sotto la supervisione del primo ministro. Tra i suoi compiti si annoverano la formazione iniziale e formazione permanente dei funzionari che ricoprono le più alte cariche dei *grand corps de l'Etat*, la cooperazione europea ed internazionale nel campo della pubblica amministrazione nonché la ricerca e pubblicazione di studi. Non ha un corpo docenti stabile ma a contratto e non si tratta quasi mai professori universitari ma di alti funzionari dello Stato. L'accesso all'ENA può avvenire attraverso due tipologie di concorso:

- a) uno esterno riservato agli studenti in possesso di un diploma superiore;
- b) uno interno, aperto ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche anche non in possesso di diploma.

L'accesso per concorso dovrebbe garantire un'effettiva democratizzazione dell'accesso alla *haute fonction publique*. Risulta invece evidente una forte omogeneità sociale e culturale degli allievi dell'ENA.

I modelli stranieri di reclutamento e formazione della dirigenza pubblica assumono rilevanza anche al fine di comprendere il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza in Italia e in particolare la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)²⁰⁶, il cui ruolo è considerato strategico ai fini di correggere i difetti delle riforme pregresse sulla dirigenza.

La SNA, in origine denominata Scuola superiore della pubblica amministrazione, è stata istituita nel 1957 (cfr. artt. 150 e 151 del d.lgs. 3/1957). Si tratta di un'istituzione di alta cultura e formazione posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio, cosa che crea non poche complicazioni burocratiche perché la Scuola è dotata di autonomia organizzativa e contabile. Il *core business* della SNA consiste nell'attività di formazione *post lauream* di eccellenza per dipendenti pubblici. La sua *mission* è promuovere e favorire il processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione con l'obiettivo di trasformare le attività pubbliche e creare un'*élite* amministrativa.

La SNA ha vissuto tre fasi evolutive, che possono essere così riassunte:

²⁰⁶ Sul tema si veda M. MACCHIA, L. SALTARI, *La Scuola nazionale dell'amministrazione tra modello francese e prospettive di riforma*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3/2015, pp. 312 ss..

- 1) fase d'esordio: in questa fase si svolgono i primi corsi di formazione e aggiornamento con l'ambizioso progetto di affidare in via esclusiva ad un'unica struttura il compito di selezionare e formare i dirigenti statali;
- 2) fase della maturità: è la fase degli anni '90 durante la quale alla scuola è assegnato un ruolo essenziale nel processo di selezione della dirigenza pubblica. Nel corso di questa fase l'elemento più innovativo è stato l'ideazione del corso-concorso, quale percorso selettivo e di formazione;
- 3) fase della specializzazione: è l'ultima fase nonché quella attuale, caratterizzata dall'esigenza di tener conto delle molteplici problematiche e delle diverse attività dell'amministrazione che richiedono l'adozione di programmi ad ampio raggio fondati su un'offerta formativa sempre più specializzata.

Negli ultimi anni la SNA è stata al centro di un processo di riorganizzazione e riordino, con cui si è ripensato alle sue funzioni proponendo alcune ipotesi di trasformazione che si direzionavano ora verso un assetto universitario – il cui rischio principale sarebbe stato quello di un approccio didattico astratto –, ora verso la fisionomia di una istituzione parte dell'amministrazione – che non le consentirebbe di produrre diplomi e titoli accreditati e riconosciuti.

In via di sintesi le recenti riforme hanno come obiettivo il superamento del modello anni '90 in cui il dirigente pubblico aveva una formazione generalista (esperto di diritto, con conoscenze economiche, addestrato a sapere organizzare e valorizzare il capitale umano posto alle proprie dipendenze). Tale impostazione non è più considerata idonea a soddisfare le attuali esigenze dell'amministrazione perché occorre rafforzare ruoli e competenze tecniche del funzionario pubblico, evitando di creare profili uniformi sia dal punto di vista strutturale che funzionale. D'altro canto la formazione di dirigenti specializzati può limitare l'arbitrio della politica nella nomina e agevolare una miglior individuazione delle funzioni di gestione. In questo quadro si colloca la riforma attuata con il d.P.R. 70/2013, con cui è stato istituito il sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.

Nell'ambito delle novità della riforma Renzi-Madia²⁰⁷ si è pensato a una ridefinizione ruolo della SNA che da soggetto preposto alle attività selettive e all'erogazione dei servizi formativi diventerebbe soprattutto un soggetto con compiti di programmazione, accreditamento, monitoraggio e verifica (cfr. art. 11, primo comma, lett. d) l. 124/2015). Infatti, alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione è affidata l'intera procedura concorsuale (bandi e gestione delle procedure) sia del corso-concorso che del concorso. Il tratto caratterizzante della Scuola è la necessaria relazione con Regioni ed enti locali su due livelli: da una parte, infatti, deve essere garantita loro un'adeguata rappresentanza in sede istituzionale, dall'altra deve essere garantita alla SNA la possibilità di avvalersi delle amministrazioni regionali e locali e delle loro scuole nello svolgimento delle procedure concorsuali.

Si deve inoltre evidenziare la rilevanza attribuita all'esperienza maturata dai funzionari presso altre amministrazioni pubbliche dal momento che l'assegnazione di incarichi deve essere condotta con criteri che privilegino il conseguimento di esperienze in amministrazioni differenti. Tale criterio presuppone la promozione di una più intensa mobilità del personale dirigenziale tra amministrazioni.

Un'ulteriore funzione innovativa dello schema di decreto legislativo sulla dirigenza è costituita dall'istituzione di una banca-dati, gestita dal Dipartimento della funzione pubblica, che raccoglierà tutti i *curricula* e gli elementi significativi dei percorsi di carriera individuale dei dirigenti. Tale banca-dati è concepita come una vera e propria "banca delle competenze", come definita nella Relazione Illustrativa al Decreto Madia, in cui saranno riassunte le attitudini, le valutazioni e le specializzazioni di ogni dirigente.

3.3. Durata, revoca e rimozione dagli incarichi

Come anticipato, l'incarico dirigenziale si innesta su un rapporto di impiego a tempo indeterminato. Tuttavia, l'assegnazione di incarichi di funzioni dirigenziali ha un carattere di temporaneità. Attualmente, dopo una serie piuttosto tormentata e contraddittoria di vicende normative, la durata degli incarichi è stabilita in un minimo di tre anni e un massimo di cinque anni (art. 19, secondo comma, d.lgs. 165/2001).

²⁰⁷ Si ricorda la precisazione di cui sopra a proposito dell'incertezza sull'operatività della riforma a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 251/2016. Si rinvia al successivo par. 6 del presente capitolo per una più approfondita analisi della sentenza citata.

La *ratio* della disciplina sulla temporaneità degli incarichi dirigenziali è quella di evitare l'eccessiva permanenza del medesimo dirigente alla guida di un certo ufficio. L'inaMOVibilità dei funzionari è infatti da sempre considerata una delle principali cause di inefficienza della pubblica amministrazione.

Fin dall'introduzione, con il d.lgs. n. 80/1998, di un limite temporale per gli incarichi, si è sviluppato un ampio dibattito, nel quale si è paventato il rischio che ne potesse derivare una "precarizzazione" della posizione dei dirigenti, ed un loro assoggettamento alla volontà dei vertici politici o, comunque, di chi alla scadenza avrebbe avuto il potere di confermarli o meno nei loro incarichi, con conseguenze negative sull'esercizio imparziale delle loro funzioni.

La questione è stata sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale per potenziale incompatibilità con art. 97 Cost. Con l'ordinanza n. 11 del 30 gennaio 2002 la Corte Costituzionale ha dichiarato legittima la previsione della temporaneità degli incarichi dirigenziali, evidenziando che l'attribuzione di incarichi dirigenziali con una durata predefinita trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di garantire una maggiore dinamicità nella gestione della risorsa dirigenziale. Questo modello a giudizio della Corte non risulta incompatibile con l'assicurazione di un imparziale, efficace ed efficiente svolgimento dell'attività amministrativa, purché il termine stabilito non sia eccessivamente breve o comunque non coincida con la durata del mandato politico dell'organo nominante²⁰⁸.

La Corte ha infatti ritenuto che i dirigenti siano posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento anche in presenza di un sistema che preveda la temporaneità degli incarichi, purché tale temporaneità risulti assistita da specifiche garanzie.

Sulla disciplina della durata degli incarichi dirigenziali è previsto che incida anche la recente l. 124/2015²⁰⁹ comportando una pesante precarizzazione non solo dei nuovi assunti ma anche dei dirigenti di ruolo, perché si prevede che l'incarico abbia una durata di quattro anni

²⁰⁸ Questa regola subisce un'eccezione in presenza di determinate circostanze che giustificano l'applicabilità dell'istituto dello *spoils system* per la cui trattazione si rinvia al successivo cap. IV.

²⁰⁹ Vale anche in questo caso la precisazione di cui sopra a proposito dell'incertezza sull'operatività della riforma a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 251/2016. Si rinvia al successivo par. 6 per una più approfondita analisi della sentenza citata.

rinnovabili previa partecipazione a una nuova procedura di avviso pubblico, oltre alla previsione della facoltà di rinnovo per due anni per una sola volta, purché il rinnovo sia motivato e avvenga solo in caso di valutazione positiva del dirigente.

Fanno da *pendant* alla temporaneità degli incarichi dirigenziali le indicazioni normative riguardanti la revoca anticipata degli incarichi e la decisione di confermare o meno gli incarichi dopo la loro scadenza.

Nello specifico il potere di revoca, nella definizione offerta dalla giurisprudenza di merito²¹⁰, è «espressione di autotutela che, per principio generale del diritto amministrativo, è connaturata all'esercizio di ogni potere pubblicistico». Pertanto, secondo la citata giurisprudenza, non è necessaria un'apposita norma che preveda esplicitamente il potere di revoca ad opera di un organo, poiché la revoca deve ritenersi esclusa solo laddove vi sia un espresso divieto in tal senso²¹¹.

La revoca è espressiva del venir meno del rapporto di fiducia nelle capacità del dirigente ma non comporta l'uscita dai ruoli nei quali si permane, tuttavia, in disponibilità in virtù del principio di stabilità del rapporto di pubblico impiego – che ha come *ratio* la garanzia di autonomia ed imparzialità del dirigente pubblico nello svolgimento della sua attività gestoria tesa al buon andamento dell'azione amministrativa²¹².

²¹⁰ Cfr. TAR Lombardia, Milano 5147/2007 con nota di A. ZAMMARANO, *Rapporto fiduciario e nomine pubbliche tra discrezionalità amministrativa e scelta politica*, in *Foro Amm. TAR*, 1/2008, pp. 7 ss..

²¹¹ A tal proposito cfr. P. SANDRO, *“Democrazia dell'alternanza” e atto politico: il Tar annulla la revoca del Consigliere Petroni*, in *Foro Amm. TAR*, 10/2007, p. 3134 che fa notare come il legislatore non abbia chiarito dove e come si disperdano i connotati di fiduciarità e politicità dell'atto di conferimento rispetto all'uguale e contrario atto di revoca. Si veda anche P. CERBO, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2007, pp. 449 ss., che sottolinea il legame esistente tra il potere di conferire incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae*, teso ad assicurare quel *continuum* fra organi politici e dirigenti di vertice, e il potere di revoca.

²¹² Su questo punto è di recente intervenuta anche la riforma Madia (art. 11, primo comma, lett. i) del d.lgs. 124/2015) che detta regole specifiche per i dirigenti privi di incarichi, consentendo di impiegarli anche in società partecipate o nel settore privato. Tuttavia si stabilisce la decadenza dal ruolo (con la conseguente licenziabilità e cessazione del rapporto di servizio) per prolungata mancanza di attribuzione di incarichi ma al momento non è definito il periodo di collocamento in disponibilità dopo il quale interverrebbe la decadenza dal ruolo unico, la cui quantificazione è rimessa al legislatore delegato. Si noti, peraltro, che al momento l'operatività della riforma è sospesa per effetto della sent. 251/2016 della Corte Costituzionale, per cui si rinvia al successivo par. 6.

Sulla natura del potere di revoca la dottrina si è espressa valutando l'asimmetria sussistente tra i poteri di nomina e revoca nelle relazioni di tipo fiduciario: infatti, mentre la nomina del dirigente sarebbe atto politico non soggetto ad annullabilità da parte del giudice amministrativo, quanto piuttosto, sottoposto al sindacato del giudice ordinario in qualità di giudice del lavoro, la revoca è considerata atto amministrativo.

A seguito della riforma Brunetta (cfr. art. 40 del d.lgs. 150/2009, che ha modificato l'art. 19 comma 1-ter del d.lgs. 165/2001), in ossequio al principio del buon andamento e della continuità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, la forma di revoca *ad nutum* è stata estromessa dal nostro ordinamento, in quanto per rimuovere un dirigente dall'incarico occorre che sia stata accertata la sua responsabilità per mancanza del raggiungimento degli obiettivi prefissati o per inosservanza delle direttive ministeriali²¹³. Si è stabilito infatti che gli incarichi dirigenziali potessero essere revocati soltanto nei casi e con le modalità dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001 (*i.e.* responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi e inosservanza delle direttive impartite) e che, a prescindere da processi di riorganizzazione, ovvero alla scadenza di un incarico conferito qualora non fosse confermato lo stesso soggetto, l'amministrazione fosse tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente con un congruo preavviso.

Con la riforma Brunetta, in sostanza, viene riconosciuta una sorta di blindatura agli incarichi dirigenziali in forza del principio della loro continuità. La revoca deve quindi essere ancorata a dati oggettivi e valutabili, seguire precise garanzie procedurali in base ai principi della l. 241/1990 (*i.e.*: atto comunicato al dirigente con congruo preavviso, motivato e previo contraddittorio) ed è sottoposta a controllo giurisdizionale circa la legittimità sostanziale e il rispetto delle garanzie procedurali.

Questa impostazione garantista a tutela della posizione del dirigente è stata messa in discussione dalla previsione di cui all'art. 1, comma 18 inserita nel d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, contenente misure di carattere finanziario, secondo la quale «[a]l fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto

²¹³ Questo è il carattere che distingue la revoca dalla cessazione *ex lege* dall'incarico. Si rinvia al successivo cap. IV in tema di *spoils system* per l'analisi della differente fattispecie della cessazione automatica *ex lege*. Sulle ipotesi di responsabilità dirigenziale si veda il successivo paragrafo 3.4 di questo stesso cap. III.

legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto. In tal caso il dipendente conserva, sino alla predetta data, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi». In questo modo, di fatto – dietro lo schermo delle esigenze organizzative – si rimette nelle mani dell'amministrazione la sorte dei dirigenti titolari di incarichi di funzioni, che possono vederseli modificati in qualunque momento a prescindere da una valutazione della loro prestazione²¹⁴.

Una vicenda in parte analoga ha interessato anche i casi di mancata conferma degli incarichi dopo la scadenza. Infatti, la temporaneità degli incarichi consente all'organo politico (che in via di principio dovrebbe essere differente da quello che ha proceduto alla nomina) di stabilire se alla scadenza della durata dell'ufficio intende o meno rinnovare il rapporto di ufficio in capo a quel medesimo dirigente in base a valutazioni dell'attività da questi condotta. Tuttavia, sarebbe stato irragionevole ipotizzare un modello che garantisse in automatico al dirigente, in assenza di valutazione negativa, di essere comunque confermato nell'incarico precedentemente ricoperto, né si sarebbe potuto impedire alle amministrazioni di rimodulare l'articolazione degli incarichi dirigenziali in occasione della revisione dei propri assetti organizzativi. Sarebbe, invero, stato auspicabile che la mancata conferma fosse accompagnata da cautele procedurali a tutela degli interessati.

In effetti, la riforma Brunetta ha affrontato il tema nell'intento di eliminare gli elementi di precarietà che indeboliscono il ruolo della dirigenza rispetto all'organo politico, riconoscendo la necessità del giusto procedimento e della motivazione nel caso in cui il dirigente non sia confermato. Così, l'art. 19 comma 1-ter d.lgs. 165/2001, nella versione in esito alla riforma del 2009, prevedeva che in dipendenza di processi di riorganizzazione oppure alla scadenza dall'incarico, l'amministrazione che non intendesse confermare l'incarico conferito al

²¹⁴ Sul punto si veda D. BOLOGNINO, *La revoca anticipata dell'incarico dirigenziale per " motivate esigenze organizzative": tra contratti collettivi, pronunce giurisdizionali e neo art. 1, comma 18, l. n. 148/11, nota a Corte Conti reg. Lombardia, 16 febbraio 2011, n. 228, sez. giurisdizionale, in Lav. Pubbl. Amm., 3-4/2011, pp. 524 ss. che solleva il problema della tutela della dirigenza di fronte a provvedimenti organizzativi "fittizi" perché preordinati più alla rimozione del dirigente piuttosto che alla ricerca dell'efficienza organizzativa.*

dirigente, anche in assenza di una valutazione negativa, dovesse comunicare la propria scelta al dirigente con congruo preavviso in maniera idonea a motivata e prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico.

Anche la formulazione di questa norma è stata modificata in senso meno garantista da una disposizione inclusa in un provvedimento di ordine finanziario: l'art. 9, comma 32, del d.l. n. 78/2010, conv. in l. n. 122/2010, consente alle amministrazioni di non confermare nell'incarico il dirigente, pur non valutato negativamente, senza alcun preavviso e di assegnargli un nuovo incarico anche di valore economico inferiore²¹⁵.

Si può affermare che proprio gli interventi legislativi del 2010 (relativamente ai casi di mancata conferma degli incarichi dopo la scadenza) e del 2011 (riguardante modifiche agli incarichi dirigenziali prima della scadenza), più che il carattere temporalmente definito degli incarichi, rischiano di creare una situazione di “instabilità” dei dirigenti rispetto all'autorità abilitata ad assegnare o sottrarre ad essi la titolarità degli uffici.

La *ratio* comune ad entrambe le disposizioni è il contesto in cui hanno avuto origine – la crisi finanziaria – per cui sono entrambe finalizzate al contenimento della spesa (anche se non vi è una quantificazione dell'eventuale risparmio di spesa, in quanto vi è assoluta discrezionalità sull'azionabilità della norma da parte delle amministrazioni) e alla razionalizzazione delle risorse²¹⁶.

Tuttavia, a differenza dell'art. 9, comma 32 d.l. 78/2010 che introduce un meccanismo di revoca che opera alla conclusione dell'incarico dirigenziale per il successivo conferimento di nuovo incarico, il comma 18 dell'art. 1 del d.l. n. 138/2011 interviene “in corsa”, durante lo svolgimento dell'incarico. Ha inoltre una portata più estesa del c.d. *spoils system* perché per la sua applicabilità non richiede il modificarsi della compagine governativa al cui mutare decadono gli incarichi dirigenziali apicali, ma semplicemente il verificarsi di esigenze organizzative.

Le conseguenze di queste novità normative sono, quindi:

²¹⁵ Cfr. G. D'ALESSIO, *Incarichi dirigenziali: Tremonti “corregge” Brunetta*, in *Astrid Rassegna* n. 2/2010.

²¹⁶ La disciplina costituisce espressione della potestà legislativa concorrente finalizzata alla armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica ai sensi del 117 Cost., terzo comma, e trova pertanto applicazione anche con riferimento all'ordinamento degli enti regionali e locali.

- 1) arretramento delle garanzie a tutela della professionalità del dirigente, in contrasto rispetto ai principi di imparzialità e trasparenza; e
- 2) venir meno di quella sorta di aspettativa del dirigente alla conferma dell'incarico in caso di valutazione positiva.

In questo contesto, la giurisprudenza ha elaborato alcune garanzie per la dirigenza pubblica chiarendo le condizioni alle quali la revoca è illegittima. In particolare, è considerata illegittima la revoca per motivi organizzativi quando i mutamenti organizzativi siano intervenuti in un momento successivo alla revoca stessa, in quanto i mutamenti organizzativi costituiscono logicamente e giuridicamente il presupposto fondamentale del potere di revoca²¹⁷. Sono inoltre illegittime le revoche degli incarichi intervenute:

- a) in base a ragioni di tensione e contrasto esistenti tra il dirigente ed il personale; oppure
- b) per una situazione di conflittualità produttiva di tensioni tali da turbare la serenità del clima di lavoro²¹⁸.

Infine, la motivazione del provvedimento di revoca non può fare riferimento a generiche esigenze organizzative in quanto la riorganizzazione degli uffici deve essere tale da incidere sulla posizione del dirigente cui l'incarico viene revocato²¹⁹.

In sintesi, si può sostenere che la revoca del dirigente deve essere motivata o da ragioni organizzative o da ragioni inerenti al rendimento del singolo dirigente valutato sulla base di precise norme procedurali. Occorre pertanto procedere ad un attento bilanciamento circa l'opportunità di riorganizzare l'amministrazione per perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità poiché la riorganizzazione non può diventare il pretesto per liberarsi di dirigenti sgraditi, a loro volta tutelati dal principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

La riforma Renzi-Madia²²⁰ ha confermato e rafforzato la necessità del ricorso a presupposti oggettivi per consentire di procedere alla revoca dell'incarico dirigenziale, imponendo, da una

²¹⁷ Cfr. Trib. Milano, sez. lavoro, 29 luglio 2004, n. 2557.

²¹⁸ Si veda Trib. Firenze, ord. 20 luglio 1999 e Trib. Roma 30 gennaio 2003.

²¹⁹ Cfr. Corte d'Appello di Campobasso, 9 febbraio 2005, sulle garanzie di matrice giurisprudenziale e F. COLLIA, F. ROTONDI, *Revoca incarico dirigenziale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2011, pp. 638 ss..

parte una rigorosa motivazione anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e dall'altra il parere delle commissioni per la dirigenza in caso di riorganizzazione delle amministrazioni. Questi elementi avvicinano il nostro ordinamento alle esperienze straniere caratterizzate dal *merit system*.

3.4 Il regime della responsabilità dirigenziale e la valutazione delle performance

La responsabilità dirigenziale (altrimenti detta responsabilità da risultato) è stata introdotta dalla riforma Brunetta e trova la sua disciplina agli artt. 21 e 22 del d.lgs. 165/2001. Essa, affiancandosi alle responsabilità che derivano al dirigente pubblico dalla sua posizione di dipendente della pubblica amministrazione, cioè quella civile, penale e amministrativa ai sensi dell'art. 28 della Costituzione, è conseguenza e contraltare dell'autonomia gestionale del dirigente e, d'altra parte, rappresenta il miglior modo per garantire l'indipendenza e l'autonomia della dirigenza rispetto alla politica.

L'accertamento della responsabilità dirigenziale può comportare l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico o, in base alla gravità dei casi, la revoca dell'incarico con collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli, fino ad arrivare al recesso dal rapporto di lavoro.

A differenza delle altre responsabilità (civile, penale, amministrativa-contabile e disciplinare) quella dirigenziale è tipica del dirigente pubblico e si aggiunge alle altre forme di responsabilità. Inoltre, l'elemento di distinzione rispetto alle responsabilità penale, civile e amministrativa risiede nel fatto che non serve una condotta colpevole del soggetto interessato né a titolo di dolo né di colpa. Invero, è dirimente il fatto che l'attività posta in essere dall'amministrazione sia frutto delle scelte gestionali del dirigente e che tale scelta si sia rivelata oggettivamente inefficace non raggiungendo gli obiettivi minimi previsti. L'imputabilità al dirigente della responsabilità *ex art. 21* d.lgs. 165/2001 va infatti considerata solo sotto il profilo dell'oggettiva riconducibilità dei risultati negativi di gestione all'area di competenza del singolo interessato. È questa la ragione per cui, prescindendo da qualunque elemento soggettivo di colpa o dolo, la responsabilità dirigenziale viene considerata una forma di responsabilità oggettiva. Non è, peraltro, esclusa l'applicazione della responsabilità

²²⁰ Si ricorda che gli effetti della riforma sono sospesi a seguito della pronuncia di incostituzionalità del 25 novembre 2016 e si rinvia al successivo par. 6.

disciplinare per lo stesso comportamento del dirigente da cui gli derivi responsabilità dirigenziale.

La responsabilità dirigenziale, al momento della sua introduzione nel 2009, non costituiva, tuttavia, un istituto nuovo nel nostro ordinamento, in quanto già l'art. 19 del d.P.R. 748/1972 prevedeva una forma di responsabilità dirigenziale che poteva condurre alla messa a disposizione del dirigente, anche se la norma non ha mai trovato applicazione in assenza dei presupposti su cui potesse operare, dal momento che non erano stati fissati gli obiettivi per i dirigenti, né vi erano organi preposti a misurare i risultati o parametri per la misurazione²²¹.

Successivamente, l'art. 21 d.lgs. 29/1993 provvedeva a ridisegnare l'istituto in occasione della prima privatizzazione, disciplinando tre diverse ipotesi di responsabilità dirigenziale: (i) per risultati negativi, (ii) per grave inosservanza delle direttive, (iii) nei casi di maggiore gravità che giustifichino il recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi. A fronte delle tre ipotesi di responsabilità si declinavano tre diverse tipologie di sanzioni: (i) revoca dell'incarico e destinazione ad altro incarico, (ii) esclusione dal conferimento di altri incarichi dello stesso livello di quello ricoperto per un periodo non superiore a due anni, (iii) recesso dal rapporto di lavoro.

Con d.lgs. 30 giugno 1999, n. 286 veniva ulteriormente modificato il sistema originario prevedendo un sistema di controllo basato sulle attività più che sugli atti della pubblica amministrazione, incentrato su quattro tipologie di controlli: regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione del personale con incarico dirigenziale – che veniva affidato a soggetti interni – e controllo strategico avente ad oggetto la congruenza tra obiettivi e risultati.

Infine la l. 145/2002 riscriveva parte della disciplina contenuta negli art. 21 e 22 del d.lgs. 165/2001 riducendo a due sole le ipotesi la responsabilità dirigenziale (per mancato raggiungimento degli obiettivi, e per inosservanza delle direttive) e graduando tre tipologie di sanzioni (impossibilità di rinnovo dell'incarico, revoca dell'incarico con conseguente collocamento in disposizione, recesso dal rapporto di lavoro).

²²¹ Per la dottrina si trattava dunque di una norma solo virtualmente presente nel nostro ordinamento (cfr. V. TENORE, *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giust. Civ.*, 7-8/2013, pp. 325 ss.).

La disciplina attuale, come anticipato, è quella dettata dalla riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009) che ha rimodulato il testo dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, facendo dipendere l'insorgere della responsabilità dirigenziale da tre comportamenti che siano imputabili al dirigente: (i) mancato raggiungimento degli obiettivi – da verificarsi attraverso il sistema valutativo –, (ii) inosservanza delle direttive tramite le quali si definiscono gli indirizzi per l'azione amministrativa, nonché (iii) per la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione²²².

Le modifiche apportate all'art. 21 del d.lgs. 165/2001 hanno comportato un'evoluzione del concetto di responsabilità dirigenziale, che perso la natura collaborativa/correttiva per acquisire natura sanzionatoria e punitiva.

La responsabilità dirigenziale si fonda ora su due distinti meccanismi che, a loro volta, sono il presupposto per l'applicazione per diverse tipologie di sanzioni²²³:

- a) l'art. 21 primo comma del d.lgs. 165/2001, che stabilisce le due principali fattispecie di imputabilità della responsabilità dirigenziale (mancato raggiungimento degli obiettivi, inosservanza direttive), costituisce il meccanismo di accertamento della responsabilità più *hard* e sanziona il dirigente, che nello svolgimento della sua attività complessiva non risponde ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità, con rilevanti conseguenze per la sua carriera;
- b) l'art. 21 comma 1-*bis* del d.lgs. 165/2001, che supera il legame tra responsabilità dirigenziale e valutazione delle *performance* e della condotta del dirigente, riconducendo l'accertamento della responsabilità a singole violazioni, inadempimenti o singoli comportamenti omissivi, rappresenta un meccanismo più *soft* e sanziona il dirigente di cui sia stata contestata e accertata la responsabilità unicamente con

²²² Si consideri che le tre delineate ipotesi da cui discende la responsabilità dirigenziale non rendono "tipizzata" la responsabilità dirigenziale, in quanto non sussiste la previsione generale ed astratta di un compiuto sistema di condotte tipiche violative dei precetti di buona amministrazione, efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa che, con le connesse sanzioni, possa connotare il sistema della responsabilità dirigenziale.

²²³ Sul punto cfr. D. DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*, in *Amministrazione in Cammino*, 19 dicembre 2013.

provvedimenti di natura patrimoniale (di solito la decurtazione della retribuzione di risultato).

È evidente come l'introduzione della seconda fattispecie di responsabilità dirigenziale tenda ad avvicinarsi alla responsabilità disciplinare aprendo un'area grigia tra le due tipologie di responsabilità che rende difficile inquadrare i singoli fenomeni all'interno dell'una o dell'altra fattispecie²²⁴.

La nuova riforma del Governo Renzi si propone di trovare una soluzione al problema della sovrapposizione dei diversi regimi di responsabilità. A tale riguardo l'art. 11, primo comma, lett. m) della l. 124/2015²²⁵ ha previsto che il legislatore delegato dovrà occuparsi del riordino della disciplina fondandolo sulla netta separazione tra responsabilità dirigenziale, responsabilità amministrativo-contabile, responsabilità disciplinare ridefinendo i rapporti fra le stesse e rafforzare i legami tra accertamento della responsabilità e criteri di valutazione.

L'irrogazione delle sanzioni è subordinata a garanzie procedurali, quali la contestazione dell'addebito e il diritto al contraddittorio. Dal punto di vista procedurale, infatti, i provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 21 del d.lgs. 165/2001 devono essere adottati previo parere vincolante del Comitato dei garanti che deve essere reso entro 45 giorni dalla richiesta, trascorso il quale l'amministrazione prescinde dal parere (si tratta di un'ipotesi di silenzio devolutivo). Il parere eventualmente emesso dopo lo spirare del termine si intende *inutiliter dato* e ciò configura tale atto come un mero passaggio procedimentale.

Le sanzioni inflitte a titolo di responsabilità dirigenziale, come quelle a titolo di responsabilità disciplinare, possono essere impugnate dinnanzi al giudice ordinario *ex art.* 63, comma 1 del d.lgs. 165/2001.

L'accertamento della responsabilità è legato alle risultanze dei processi di valutazione.

Il sistema di valutazione dei comportamenti tenuti e dei risultati conseguiti dai dirigenti nell'espletamento delle loro funzioni costituisce l'elemento di chiusura dello "statuto" della

²²⁴ Sulla distinta natura tra responsabilità disciplinare e responsabilità disciplinare e sulla necessità di individuare precisamente gli elementi caratterizzanti dell'una e dell'altra si veda A. BOSCATI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale: alla ricerca della fattispecie*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2014, pp. 525 ss..

²²⁵ Si rammenta che l'operatività della riforma, anche con riferimento ai profili riguardanti la responsabilità, è sospesa per effetto della sent. Corte Cost. n. 251/2016.

dirigenza pubblica, in quanto i suoi esiti condizionano (o dovrebbero condizionare) in misura determinante molti dei suoi aspetti più rilevanti, dai criteri di conferimento degli incarichi alla revoca degli stessi, dagli istituti premiali alla responsabilità.

La valutazione dei dirigenti, prima disciplinata dal d.lgs. n. 286/1999, ora è oggetto di una serie di previsioni del d.lgs. n. 150/2009, che la inquadrano nel nuovo sistema di misurazione e valutazione della *performance* amministrativa (del quale, per la verità, i dirigenti sono protagonisti non solo passivi ma anche attivi, come soggetti preposti alla valutazione del personale).

La valutazione del dirigente è una procedura fondata sul confronto dialettico tra dirigenza ed amministrazione attraverso cui misurare l'efficienza e l'efficacia nel rispetto del principio del giusto procedimento²²⁶.

Ai sensi dell'art. 9 del decreto Brunetta la prestazione individuale dei dirigenti è valutata annualmente in base «a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate; d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi».

Al momento non è ancora stata attuata la parte della legge delega n. 124/2015 che si riferisce alla responsabilità dirigenziale (art. 8, comma 1, lett. m)). Come chiarito dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza della Repubblica” (parere n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016), la mancata attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti ha inevitabili conseguenze sulla costruzione del regime di responsabilità e costituisce uno dei punti di debolezza della riforma.

4. Il conferimento degli incarichi dirigenziali a “soggetti esterni”

Un'eccezione alla regola di accesso concorsuale al pubblico impiego desumibile dall'art. 97 Cost. è costituita dalla possibilità di attribuire funzioni dirigenziali a personale non di ruolo

²²⁶ Circa il collegamento tra rendicontazione delle *performance* e trasparenza cfr. C. SILVESTRO, *Trasparenza e riforma Brunetta*, in *Foro Amm. TAR*, 2/2011, pp. 706 ss.

(i.e. estraneo all'amministrazione)²²⁷. Tale possibilità è stata prevista dal legislatore al fine di realizzare un arricchimento delle professionalità operanti nell'ambito della pubblica amministrazione mediante l'attribuzione di funzioni dirigenziali a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile all'interno dei ruoli dirigenziali dell'amministrazione.

La *ratio* dell'istituto è, appunto, quella di favorire l'ingresso di risorse nuove ed esterne non necessariamente legate all'organo di vertice politico, assicurando all'amministrazione nel breve periodo professionalità elevate e particolari²²⁸.

La possibilità che un incarico dirigenziale possa essere attribuito ad un soggetto estraneo all'amministrazione, consente di ritenere definitivamente consumata la cesura tra rapporto di impiego e rapporto organico²²⁹. Infatti, i dirigenti esterni non acquisiscono la loro qualifica dirigenziale in virtù di un normale accesso all'incarico dirigenziale preceduto da una procedura concorsuale a seguito della quale si instaura un rapporto di pubblico impiego, ma sono direttamente chiamati a svolgere un incarico. Si tratta dell'unico caso in cui rapporto di servizio e conferimento di incarico coincidono e, quindi una volta terminato l'incarico finisce anche il rapporto di servizio. Proprio per queste ragioni, secondo alcuni commentatori della riforma Brunetta, questi dirigenti potrebbero definirsi "dirigenti di diritto privato", in quanto nei loro confronti non troverebbe applicazione il sistema fondato sul "dualismo" tra rapporto di lavoro fondamentale che scaturisce dal superamento di un concorso e rapporto di incarico dirigenziale a termine, perché esisterebbe solo un unico rapporto contrattuale (a termine) che determina sia la costituzione del rapporto di lavoro sia l'attribuzione dell'incarico²³⁰.

²²⁷ In tema di conferimento di incarichi a "soggetti esterni" si rinvia a S. MARCHEGANI, N. MANCINI, *Il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi ai dirigenti di ruolo: spunti di riflessione dopo la recente riforma*, in *Azienditalia – Il Personale*, 3/2010, pp. 125 ss.; D. SERRA, L. BUSICO, *Gli incarichi dirigenziali ai soggetti esterni all'amministrazione*, in *Lav. Giur.*, 10/2010, pp. 973 ss.; S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Incarichi dirigenziali attribuiti a personale "esterno" all'amministrazione conferente*, in *Corr. Giur.*, 5/2010, pp. 666 ss..

²²⁸ Cfr. Corte Cost., 5 marzo 2010, n. 81.

²²⁹ Al riguardo si vedano F. BACCHINI, *Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte Costituzionale ed evoluzione normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2012, pp. 793 ss. e A. MARI, *La scelta dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 4/2005, pp. 377 ss..

²³⁰ Cfr. V. MAIO, *L'impossibile stabilizzazione della dirigenza pubblica, ovvero l'altra faccia dello spoils system all'italiana*, nota a Corte Cost. 15 giugno 2011, n. 189, in *Giur. Cost.*, 4/2011, pp. 3266 ss.. Cfr. anche la

La dottrina si è lungamente interrogata sulla compatibilità del conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni rispetto a principi costituzionali, giungendo a configurarne i caratteri che rendano tale istituto in linea con i parametri costituzionali.

In primo luogo, il principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso non è tradito nel momento in cui il ricorso a personale non di ruolo ha carattere eccezionale; inoltre, occorre operare un critico bilanciamento tra le esigenze di ricorrere a soggetti esterni dotati di particolari competenze e le legittime aspettative di carriera del personale di ruolo ad essere valorizzato ed adeguatamente qualificato mediante una rigorosa motivazione circa le ragioni e le finalità per le quali è necessario avvalersi di professionalità diverse da quelle presenti nei ruoli dirigenziali; infine, occorre considerare i maggiori oneri per l'erario connessi all'impiego di personale esterno.

Per questi motivi, oggi l'art. 19, sesto comma del d.lgs. 165/2001 – come riformato dal d.lgs. 150/2009 – ha in qualche misura cercato di razionalizzare l'uso di questo strumento, prevedendo che il ricorso agli esterni debba essere motivato e circoscritto ai soli casi nei quali la professionalità richiesta non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, imponendo un limite numerico al ricorso a personale esterno proporzionato alla dotazione organica alla dotazione organica, pari al 10% per la prima e al 8% per la seconda fascia e considerando esterno non solo il personale puramente estraneo all'amministrazione impiegato attraverso la stipula di un contratto a tempo determinato (cfr. art. 19, sesto comma), ma anche i dirigenti di altre amministrazioni o di organi costituzionali (comma *5-bis*) nonché i funzionari non dirigenti appartenenti alla stessa amministrazione. Tuttavia il decreto Brunetta ha in parte disatteso quanto richiesto dalla legge delega n. 15/2009 perché ha ridotto solo in misura simbolica le percentuali degli incarichi in questione né ha posto limiti alla loro reiterabilità e alla possibilità di attribuirli a personale interno alla stessa amministrazione.

giurisprudenza costituzionale (Corte Cost., 189/2011, 69/2011, 215/2009) che si oppone ad ogni forma di stabilizzazione del personale dirigenziale precario (trasformazione di contratti dirigenziali a termine non preceduti da procedure concorsuali in rapporti di lavoro a tempo indeterminato). Similmente al caso dello *spoils system*, la Corte Costituzionale implicitamente ribadisce che i principi di imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione non devono venire meno di fronte ai tentativi di "messa in sicurezza" del personale più esposto all'instabilità perché sprovvisto del rapporto giuridico fondamentale che scaturisce dall'immissione in ruolo.

La giurisprudenza si è preoccupata di definire la procedimentalizzazione che deve presiedere la scelta di affidare all'esterno un incarico dirigenziale²³¹, stabilendo che l'amministrazione che intende procedere ad affidare un incarico ad un soggetto esterno è tenuta, in primo luogo, a verificare la disponibilità di professionalità al suo interno con procedure imparziali e trasparenti e solo laddove accerti – attivando strumenti idonei a ricevere le candidature dei dirigenti di ruolo – che non vi siano dirigenti interni in possesso della particolare professionalità richiesta in relazione al posto da ricoprire, potrà decidere per il conferimento all'esterno, procedendo con l'emanazione di un avviso pubblico. L'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico dirigenziale avverrà solo ad esito di una procedura di selezione comparativa, le cui modalità – nei limiti desumibili dal comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 – sono rimesse alla potestà regolamentare²³² di ciascun ente. Trattandosi di una procedura in deroga a quella ordinaria, deve avere carattere eccezionale e deve costituire l'*extrema ratio*, in quanto contrasterebbe con il principio del contenimento della spesa lasciare inutilizzate risorse interne e impiegarne di nuove.

La scelta di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni ai ruoli è, secondo la giurisprudenza, una decisione amministrativa, espressione ed esercizio di un potere autoritativo nonché di organizzazione, cui si addivene ad esito di un procedimento che soggiace a tutte le regole e i principi del procedimento amministrativo. Di fronte all'espressione di questi poteri pubblici la situazione soggettiva riscontrabile è quella di interesse legittimo del privato al corretto esplicarsi del potere che potrà essere valutato dal giudice amministrativo in termini di legittimità sotto il profilo della violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere²³². Assume, dunque, un ruolo fondamentale la motivazione del provvedimento di affidamento dell'incarico, che dovrà concretizzarsi in un'adeguata comparazione tra l'interesse pubblico alla assegnazione dell'incarico dirigenziale ad un soggetto esterno e gli altri interessi con esso confliggenti (quali, ad esempio, il contenimento della spesa pubblica) e in cui si darà conto dei criteri e delle regole utilizzate nel procedimento di selezione: ne deriva che dovrà considerarsi illegittima nel nostro

²³¹ Cfr. a tale proposito TAR Lazio, Roma, sez. I-ter, 21 settembre 2011, n. 7481, nota di S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *I vincoli per conferire legittimamente un incarico dirigenziale ad un soggetto esterno*, in *Azienditalia – Il personale*, 1/2012, pp. 20 ss.. Con tale pronuncia il TAR Roma ha annullato ben nove procedure di nomina di altrettanti dirigenti apicali esterni effettuate dalla Regione Lazio. Cfr. anche sent. Corte Cost. 9/2010.

²³² Cfr., *inter alia*, TAR Lazio, Roma, sez I ter, 30 giugno 2008, n. 5328.

ordinamento ogni forma di attribuzione di incarichi a soggetti esterni su base strettamente fiduciaria, in quanto la scelta dovrà giustificarsi in termini squisitamente professionali²³³.

In concreto, l'utilizzazione dell'istituto della dirigenza esterna è spesso andata al di là delle esigenze di consentire alle amministrazioni di fruire di specifiche competenze reperibili al di fuori delle risorse umane a loro disposizione, che erano alla base dell'introduzione dell'istituto. Da un lato, infatti, se ne è fatto ricorso più per motivi di sintonia politica e ideologica, se non addirittura di natura clientelare, piuttosto che in risposta ad effettive istanze di miglioramento della qualità delle prestazioni amministrative, anche quando sarebbe stato possibile fare affidamento su dirigenti di ruolo (con evidenti effetti di demotivazione degli stessi); dall'altro, si è spesso dato luogo – essendo questo consentito dalla norma – ad una “promozione sul campo”, seppure in via temporanea, di dipendenti delle stesse amministrazioni privi di qualifica dirigenziale. Spesso inoltre gli incarichi esterni sono confermati e rinnovati senza adeguata pubblicità e motivazione in ordine alla reale esigenza dell'amministrazione e all'effettiva assenza di analoghe professionalità fra i dirigenti di carriera.

La giurisprudenza, in particolare quella contabile²³⁴, segnala poi che il ricorso ai dirigenti esterni avviene prevalentemente a fini di mera copertura di vuoti di organico sempre più gravi a causa dei blocchi di assunzioni nel pubblico impiego e un uso limitato della mobilità piuttosto che per acquisire specializzazioni particolari di cui l'amministrazione non sia dotata.

Anche la legge delega n. 124/2015 ha confermato la volontà di avvalersi di percentuali di dirigenti assunti all'esterno della pubblica amministrazione ma il Consiglio di Stato nel parere n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016 in merito allo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza della Repubblica” ha ritenuto opportuno che si specifichi che il conferimento degli incarichi esterni debba necessariamente essere preceduto dalla verifica dell'assenza di adeguate professionalità, per profili e competenze, interne alla dirigenza.

²³³ La giurisprudenza ha chiarito che la fiducia va intesa come «fiducia nel migliore esercizio delle funzioni pubbliche in ogni circostanza a venire e deve consistere nella ricerca di dati obiettivi, con riferimento alle probabilità di svolgimento ottimale di mansioni pubbliche per un periodo di tempo indipendente dalle vicende governative» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 1993, n. 393; Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 1997, n. 128; Cons. Stato, sez. IV, 1 settembre 1998, n. 1139).

²³⁴ Cfr. Corte dei conti, sezione centrale di controllo legittimità amministrazioni Stato, n. 12/2010.

5. La dirigenza nel sistema delle autonomie locali

Nell'economia di questa tesi si rende possibile dedicare solo qualche cenno, con poche indicazioni alle principali norme di riferimento, al regime della dirigenza – in cui si distinguono profili di rilevanza negoziale relativi al rapporto di servizio e profili organizzativi relativi al rapporto di ufficio – previsto per gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato, per via dell'impossibilità di esaminare ai fini della presente trattazione tutte le fonti delle autonomie locali con cui è dettata la disciplina della dirigenza (specialmente le singole leggi regionali), cosa che non consente di fornire dati sufficientemente dettagliati sulla peculiarità dell'autonomia loro riconosciuta, che ha dato vita ad un'estrema varietà di soluzioni organizzative, con significative differenze a seconda del livello dell'incarico e della tipologia di amministrazione²³⁵.

In merito, la dottrina è concorde nel ritenere che «al centro della questione della competenza normativa in tema di lavoro pubblico sembra trovarsi la fondamentale distinzione tra aspetti privatizzati, ossia ricondotti dal legislatore all'ordinamento civile attraverso una serie di interventi di riforma, e aspetti che restano affidati a una disciplina di natura pubblicistica o mista»²³⁶. In quest'ottica, tutto ciò che deriva da norme di diritto privato o più precisamente dalla disciplina negoziale sarà disciplinato dal legislatore statale, dal momento che l'«ordinamento civile» è ai sensi della lett. l) del secondo comma dell'art. 117 Cost. materia riservata alla competenza statale esclusiva. Viceversa, tutto ciò che attiene alla materia dell'organizzazione degli uffici, che non costituisce applicazione di principi costituzionali, né può ricondursi alla materia di cui alla lett. g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.,

²³⁵ Le soluzioni offerte dalla prassi applicativa variano in relazione al tipo di funzioni e poteri dirigenziali (da profili più o meno collaborativi o più o meno proiettati alla partecipazione all'indirizzo politico-amministrativo tramite pareri e consulenza), in relazione alle possibili qualifiche dirigenziali (adeguandosi o distinguendosi rispetto alla riforma Brunetta), in base alle modalità di accesso alla dirigenza (per titoli ed esami, corso-concorso, concorso per esami) e per i requisiti richiesti, o ancora in merito ai criteri per il conferimento incarichi, ai soggetti che hanno il potere di conferire i medesimi incarichi, il regime di pubblicità cui sono soggetti gli atti di conferimento, nonché la natura degli stessi atti di conferimento, la durata e rinnovo dell'incarico (fissandone solo la durata massima, oppure sia quella minima sia quella massima ma discostandosi dalla disciplina statale), in relazione alla revoca (per il tipo di atto e le esigenze che la giustificano), sulle modalità di conferimento di incarichi a soggetti esterni (variando le percentuali stabilite a livello nazionale), in merito alla disciplina della responsabilità dirigenziale, e in ragione dell'applicabilità dello *spoils system* in misura più o meno contenuta.

²³⁶ G. GARDINI, *Note a margine del lavoro pubblico dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione. La progressione verticale tra esigenze di garanzia e di efficienza*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2002, p. 525.

“ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, forma oggetto di competenza residuale delle Regioni le quali, in armonia con i principi costituzionali (quali ad esempio l’accesso al pubblico impiego mediante concorso) e nel rispetto dei limiti che attengono alla giurisdizione e giustizia amministrativa potranno disciplinare in modo autonomo gli aspetti organizzativi del lavoro pubblico (prevedendo ad esempio regole proprie in reazione ai meccanismi di *spoils system*, definizione di organici, conferimento di incarichi dirigenziali, poteri dei dirigenti, modalità di verifica dei risultati e controlli interni)²³⁷.

Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale con orientamento costante²³⁸ ritiene che, per assicurare uniformità di trattamento, la competenza legislativa relativa al rapporto di lavoro, incluso quello alle dipendenze di Regioni ed enti locali, rientra nella materia a competenza esclusiva dello Stato “ordinamento civile” di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.. Per quanto concerne, invece, i profili organizzativi del rapporto di ufficio del dirigente regionale, la giurisprudenza costituzionale ha confermato che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato solo la disciplina del rapporto di ufficio dei dirigenti statali, in quanto ricadente nella materia “organizzazione amministrativa dello Stato”, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. g) Cost. Al contrario, la regolazione del rapporto di ufficio dei dirigenti regionali rientrerebbe nella materia, a competenza regionale

²³⁷ Cfr. P. CHIRULLI, voce *Dirigenza pubblica (riforma della)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009; A. CORPACI, *L’incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2002, pp. 39 ss.; G. D’AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, supplemento al n. 1/2002, pp. 753 ss.; L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i “pezzi” di un difficile puzzle?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2002, pp. 149 ss.. È appena il caso di accennare in questa sede al progetto di riforma costituzionale sottoposta a *referendum* costituzionale il 4 dicembre 2016, con cui, tra l’altro, si intende modificare il sistema del riparto delle funzioni legislative ed amministrative. Per i fini che qui interessano, è sufficiente rilevare che viene attribuita alla competenza esclusiva statale la materia della «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale».

²³⁸ Si veda Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 229 con nota di G. D’AURIA, *La “revisione della spesa” nelle regioni e negli enti locali: a proposito di consumi intermedi, costi della politica, enti e società pubbliche (Nota a Corte cost. 8 aprile 2014, n.79, 13 febbraio 2014, n.23, 24 luglio 2013, n.236, e 23 luglio 2013, n.229) - Parte I*, in *Foro It.*, 9/2014, pp. 2388 ss.. Nella citata sentenza si afferma che la materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva del legislatore statale «comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un’esigenza di uniformità a livello nazionale» richiamando a sua volta le sentt. Corte Cost. nn. 326, 159 e 51 del 2008, nn. 438 e 401 del 2007 e n. 29 del 2006).

residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., dell'“organizzazione amministrativa delle Regioni”²³⁹.

Ne deriva che la dirigenza regionale può essere sottoposta ad una disciplina diversa da quella dello Stato perché le Regioni sono titolari di una piena potestà legislativa rispetto all'organizzazione e al funzionamento dell'ente regionale²⁴⁰, con il solo limite esterno dal rispetto della Costituzione e dei suoi principi così come interpretati e fatti valere dalla Corte Costituzionale.

Infatti, l'art. 27 del d.lgs. 165/2001 si è limitato a disporre che «le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare» adeguano «i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità» ai principi posti all'art. 4 del testo unico del pubblico impiego.

Ciononostante l'ampliamento della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione e funzionamento, esito delle modifiche del Titolo V della Costituzione, non ha fatto emergere un modello di dirigenza regionale e locale effettivamente diversificato da quello statale e, anzi, il paradigma della dirigenza statale è in gran parte imitato dalle altre amministrazioni e, di conseguenza, negli ordinamenti delle autonomie locali – sia Regioni che enti locali – ricorrono elementi quali la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale, la temporaneità degli incarichi, la generale vaghezza rispetto ai criteri ai requisiti delle nomine e l'adozione dei meccanismi di *spoils system*²⁴¹.

A livello di disciplina della dirigenza regionale, in tutte le Regioni è stato introdotto e mantenuto il principio di distinzione funzionale tra politica ed amministrazione, che, come visto, è uno dei principi fondamentali della Costituzione e quindi le Regioni sono tenute a

²³⁹ Cfr. Corte Cost. 21 marzo 2007, n. 95, 16 giugno 2006, n. 233, 13 gennaio 2004, n. 2.

²⁴⁰ Cfr. G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, supplemento al n. 1/2002, pp. 753 ss. e A. TROISI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica ed amministrazione*, a cura di A. Patroni Griffi, Torino, 2007, pp. 110 ss..

²⁴¹ In materia di disciplina della dirigenza nelle autonomie locali cfr., *inter alia*, F. ROSSI, *Rapporti di lavoro dirigenziali negli enti locali dopo il d.lgs. 150/2009*, in *Lav. Giur.*, 6/2011, pp. 618 ss.; S. DE GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio della distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Le Regioni*, 5/2007, pp. 848 ss.; M. ESPOSITO, *La regolamentazione degli incarichi esterni negli enti locali alla luce del d.l. n. 112/2008*, in *Azienditalia – Fin. e Trib.*, 23/2008, pp. 1199 ss..

rispettarlo in virtù del disposto dell'art. 117 Cost. primo comma. Spesso addirittura si tratta di un principio consacrato a livello normativo statutario.

Altro aspetto di convergenza rispetto al modello statale è dato dalla privatizzazione del rapporto dirigenziale e dalla temporaneità della funzione, resa possibile dall'espedito di distinguere il rapporto di servizio da quello d'ufficio. La temporaneità del rapporto d'ufficio per il livello intermedio è generalmente quinquennale, legata quindi alla legislatura regionale, mentre è più breve per la dirigenza apicale, analogamente a quanto accade nello Stato.

In modo non dissimile dal livello centrale è spesso prevista la facoltà di nominare personale esterno all'amministrazione ma è consentito fare ricorso a personale esterno in percentuali maggiori rispetto a quanto accade nello Stato.

Nelle Regioni caratterizzate da una dinamica politica instabile e da un'accentuata competizione tra le coalizioni sono poi previsti meccanismi di *spoils system* che riguardano però solo gli incarichi apicali.

Ma qui si fermano i punti di convergenza. Le differenze rispetto al modello statale dipendono essenzialmente dalla diversa forma di governo che hanno le Regioni rispetto allo Stato. Nel sistema regionale, infatti, si è assistito a un rafforzamento della figura del Presidente della Giunta che ha incrementato il grado di autonomia e le capacità di influenza della politica locale. Questo conduce a una logica in cui l'amministrazione è fortemente asservita alla maggioranza politica. Ne discende che la potestà concessa alle Regioni di differenziare il regime della dirigenza dal modello statale non ha condotto ad assetti normativi che elevano la forza della dirigenza enfatizzando il suo essere strumento di attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

La connessione strutturale tra politica e dirigenza si fa quindi ancora più pervasiva a livello regionale e mette in forte discussione anche l'effettività della distinzione funzionale tra esse. Una conferma indiretta del diverso rapporto tra politica e amministrazione attuato nelle Regioni si trova anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nelle sue reazioni agli

eccessi di fidelizzazione della dirigenza che ha preso avvio nel 2007 accogliendo gran parte delle questioni di legittimità costituzionali promosse rispetto alle discipline regionali²⁴².

La regolazione del rapporto di ufficio dei dirigenti locali è più complessa in quanto, in astratto, i livelli di governo coinvolti sono lo Stato nell'esercizio delle competenze esclusive in materia di disciplina degli "organi di governo" e delle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane (art. 117, Cost., secondo comma, lett. p)), la Regione nell'esercizio della competenza residuale relativa all'organizzazione amministrativa degli enti locali, e le autonomie locali nell'esercizio del potere statutario e regolamentare che la Costituzione riserva loro *ex artt.* 114 e 117, sesto comma Cost.. Peraltro negli enti locali la forma di governo imperniata sull'elezione diretta del Sindaco (o del Presidente della Provincia) si riflette sulla relazione strutturale tra politica e dirigenza. A partire dall'entrata in vigore della l. 25 marzo 1993, n. 81 è stata infatti prevista l'investitura diretta dei vertici politici per via delle elezioni dirette di Sindaco e Presidente della Provincia, che richiedono nelle burocrazie locali snodi efficienti ed elastici in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi annunciati nei programmi elettorali a breve-medio termine dei vertici politici.

Anche negli enti locali vige il principio della separazione funzionale tra politica ed amministrazione ed anzi è proprio in quest'ambito che, come si è visto, tale principio ha avuto il suo esordio nell'ordinamento italiano a seguito dell'emanazione della l. 142/1990. Tuttavia, da sempre si è previsto che le figure dirigenziali coinvolte nella definizione dell'indirizzo politico (direttore generale e segretario comunale) fossero di nomina fiduciaria.

Con specifico riferimento al sistema della dirigenza negli enti locali, il parametro di riferimento sul piano normativo è dato dalla l. 142/1990 che individua due direttrici fondamentali atte a realizzare gli obiettivi di efficacia, economicità e trasparenza: da una parte la riqualificazione in termini manageriali del ruolo dirigenziale e dall'altra la netta distinzione tra le funzioni degli uffici dirigenziali e quelle degli uffici politici.

Tale separazione, che ha ispirato i caratteri fondanti della riforma successiva anche a livello centrale della prima e seconda privatizzazione, è, tuttavia, rimasta una mera petizione di

²⁴² Cfr. sentt.104/2007, 9/2010 e 34/2010. Per una più diffusa analisi delle pronunce si rimanda al successivo cap. IV.

principio, cui non ha fatto seguito un'adeguata ristrutturazione organizzativa dell'apparato pubblico.

Successivamente, il d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali, TUEL) e la definitiva privatizzazione del pubblico impiego hanno sancito la fondamentale distinzione tra sfera di indirizzo politico-amministrativo e sfera gestionale e la distribuzione delle competenze comunali tra gli organi politici e burocratici, prevedendo che la competenza dei consigli comunali fosse limitata agli atti fondamentali dell'ente, di natura programmatica o aventi un elevato contenuto di indirizzo politico, mentre spettassero alle giunte comunali tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo²⁴³.

Il d.lgs. 267/2000 rinvia agli statuti e ai regolamenti di organizzazione il compito di disciplinare la dirigenza locale ma enuncia i principi ai quali tali fonti si devono attenere. Le norme di riferimento sono l'art. 107 del TUEL²⁴⁴, avente ad oggetto le funzioni e

²⁴³ A tal proposito si veda, tra le altre, Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192, secondo cui il sistema di riparto di competenze tra organi politici è retto dal principio in base al quale l'organo elettivo è chiamato a esprimere gli indirizzi politici e amministrativi di rilievo generale, che si traducono in atti fondamentali tassativamente elencati dall'art. 32 l. 8 giugno 1990 n. 142 (oggi art. 42 TUEL); al consiglio, organo di indirizzo politico-amministrativo spetta (anche in virtù del fatto che in esso sono rappresentate tutte le forze politiche, comprese le minoranze) il compito, da un lato, di contribuire attivamente alla formazione e all'aggiornamento del programma politico-amministrativo del sindaco e della giunta (funzione di indirizzo), e, dall'altro, di controllare che l'azione di governo sia fedele al programma stesso (funzione di controllo); oltre a tali funzioni, di carattere generale, spetta al consiglio anche l'adozione di una serie di atti fondamentali, attraverso cui si esplica il ruolo di indirizzo dell'organo. Con l'attribuzione di una competenza limitata a una serie di atti tassativamente individuati, il legislatore ha infatti voluto trasformare il consiglio da organo con competenza generale e residuale (quale era nel t.u. del 1915) in organo con attribuzioni specificamente individuate ed esclusive; l'elencazione, peraltro, non esaurisce le sue attribuzioni in quanto altre norme e lo stesso testo unico individuano ulteriori competenze; tuttavia, si tratta di competenze esclusive perché solo il consiglio può esercitarle. Occorre inoltre precisare che gli atti di competenza del consiglio sono espressamente definiti "fondamentali" dal legislatore, proprio per indicare che si tratta di atti assai significativi e qualificanti per la vita e l'organizzazione dell'ente, che per la loro rilevante incidenza e/o straordinarietà rispetto al flusso quotidiano dei bisogni correnti richiedono l'attenzione del massimo organo.

²⁴⁴ In particolare la norma citata dispone che: «1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.

responsabilità della dirigenza – la cui lettura conferma ed evidenzia la scelta operata dal legislatore a favore della creazione di una marcata forma di autonomia gestionale della classe burocratica amministrativa cui è riconosciuto un significativo potere rappresentativo oltre che gestorio e in attuazione del quale la giurisprudenza ha ritenuto di competenza dei dirigenti moltissime funzioni, quali l’emanazione dei decreti di occupazione e urgenza, revoca di autorizzazioni alla somministrazione di cibi e bevande, atti di repressione dell’abusivismo

3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell’ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d’appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l’assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;
- g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell’abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;
- i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.

4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all’articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al Capo I Titolo III l’adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall’articolo 50, comma 3, e dall’articolo 54.

6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell’ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

7. Alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell’articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo le modalità previste dall’articolo 147 del presente testo unico».

edilizio, la stipulazione di contratti, la contestazione degli addebiti nel corso di un procedimento disciplinare a carico del dipendente e l'erogazione delle relative misure, il rilascio di concessione edilizia, la verifica tecnica e di legittimità degli atti di gara, sottraendo quindi buona parte dell'attività amministrativa degli enti locali dalle mani dei Sindaci e Presidenti provincia – e l'art. 109 TUEL²⁴⁵, relativo al conferimento degli incarichi dirigenziali – che dispone che gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato e che la durata dell'incarico è al massimo ancorata a quella del mandato del Sindaco e Presidente Provincia.

Ciò che se ne ricava è che il regime previsto dal TUEL è caratterizzato da una netta separazione di ruoli tra organi di governo locale (Consiglio, Giunta, Sindaco/Presidente della Provincia) e organi gestori (la relativa dirigenza), dove ai primi spettano i compiti di indirizzo e alla seconda quelli di gestione. Questo modello richiede la presenza di due componenti: da una parte una dirigenza alla quale deve essere riconosciuto un potere di gestione autonoma e concreta; dall'altra un organo politico cui deve essere garantita la possibilità di indirizzare e monitorare la gestione dell'ente attraverso la predeterminazione degli obiettivi, la definizione di direttive e la successiva verifica dei risultati. Al contempo, però, devono essere circoscritte le ipotesi di ingerenza nella sfera di attività dirigenziale. A tale proposito le disposizioni rilevanti sono il già citato art. 107 TUEL, che elenca le numerose funzioni attribuite alla dirigenza e l'art. 50 TUEL, relativo alle funzioni attribuite al Sindaco e al Presidente della Provincia, che fa espressamente salve le attribuzioni dei dirigenti, quale ulteriore conferma della netta distinzione che il legislatore traccia fra le funzioni ed i compiti inerenti alla c.d.

²⁴⁵ Il citato art. 109 TUEL recita: «1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della Giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione».

direzione politico-amministrativa dell'ente e l'attività gestionale della struttura burocratica²⁴⁶. Queste disposizioni dimostrano come il legislatore abbia inteso dare attuazione nell'ordinamento degli enti locali il principio di separazione fra indirizzo e gestione.

In particolare:

- 1) il Consiglio (comunale o provinciale) è chiamato ad esprimere gli indirizzi politici ed amministrativi di rilievo generale, che si traducono negli atti fondamentali oggi tassativamente elencati nell'art. 42 TUEL²⁴⁷. Rientra inoltre nella competenza del consiglio comunale l'organizzazione e l'affidamento dei servizi pubblici, in quanto le scelte relative a questi servizi riguardano l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo²⁴⁸;
- 2) alla Giunta competono tutti gli atti rientranti nelle funzioni «di indirizzo e controllo politico-amministrativo» che non siano assegnati agli altri organi di governo (artt. 48 - 107 TUEL), compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno: tale attività si risolve nella fissazione delle linee generali da seguire e degli scopi da perseguire con l'attività di gestione. La Giunta continua ad avere una competenza residuale generale ma con il TUEL il suo compito viene circoscritto ai compiti rientranti nelle funzioni degli organi di governo. Spettano invece ai dirigenti tutti i compiti non espressamente ricompresi dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente.;
- 3) ai dirigenti è attribuita tutta la gestione, amministrativa, finanziaria e tecnica, comprensiva dell'adozione di tutti i provvedimenti, anche discrezionali, incluse le autorizzazioni e concessioni (e quindi anche i loro simmetrici atti negativi) e sugli

²⁴⁶ Sul punto cfr. P. DIVIZIA, *La rappresentanza negoziale dell'ente pubblico territoriale fra diritto amministrativo ed attività notarile*, in *Notariato*, 6/2005, pp. 643 ss. e G. CASCONE, E. LOMBARDO, *La dirigenza degli enti locali*, in *Azienditalia*, 10/2001, pp. 482 ss.

²⁴⁷ Cfr. Cass. civ., sez. I, 25 ottobre 2012, n. 18309, che si riferisce in particolare al riparto di competenze tra Consiglio Comunale e giunta fondato sul carattere generale o meno della manifestazione di indirizzi politici ed amministrativi. L'art. 42 TUEL comprende, infatti anche atti, come gli acquisti, che pur non potendosi ritenere, per loro intrinseca natura, come manifestazione di siffatti indirizzi, sono di competenza del consiglio comunale in quanto vengono specificamente considerati fondamentali per il loro presumibile rilievo economico, mentre sono di competenza della giunta quando essi siano previsti espressamente in altri atti fondamentali del consiglio o ne costituiscano mera esecuzione.

²⁴⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 agosto 2010, n. 5636. Sul riparto di competenze tra Giunta e Consiglio, si veda Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8952.

stessi dirigenti incombe la diretta ed esclusiva responsabilità della correttezza amministrativa della medesima gestione (art. 107, terzo e sesto comma TUEL)²⁴⁹.

Tuttavia, questa demarcazione proposta sul piano normativo fra attività gestoria e quella di indirizzo politico anche a livello locale non è sopravvissuta nella prassi perché sono poi subentrate forme di condizionamento dell'attività dei dirigenti e la tendenza del sistema politico ad incidere sullo spazio riservato all'amministrazione mediante l'estensione dei poteri di nomina e revoca da parte degli organi politici. Si è passati, quindi, ad una struttura di sostanziale continuità fra le attribuzioni degli organi politici e quelle dei dirigenti²⁵⁰.

Un annoso dibattito in materia di disciplina della dirigenza degli enti locali ha riguardato l'applicabilità del d.lgs. 165/2001 in relazione alle autonomie locali²⁵¹, posto che al comma 6-ter dell'art. 19 del citato decreto legislativo è prevista espressamente l'applicazione delle disposizioni contenute nel comma 6 e 6-bis del medesimo articolo anche alle Regioni, Province e Comuni.

Il dibattito vedeva schierate due contrapposte tesi.

La prima sosteneva che, in assenza di esplicito rinvio (presente nella riforma solo per gli incarichi esterni di cui all'art. 19 comma 6 ter) le restanti norme dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, non si applicassero alle Regioni ed enti locali, in ossequio alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare, di tali enti che, tuttavia, sarebbero stati tenuti comunque a recepire nei propri ordinamenti i principi fondamentali impressi dalla normativa statale (art. 27 d.lgs. 165/2001). Pertanto, secondo questa prima teoria interpretativa, le disposizioni del TUEL in materia di conferimento degli incarichi sarebbero state vigenti anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009.

²⁴⁹ Così Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2013, n. 3024; Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2011, n. 2154; Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4778, Cons. Stato. Cfr. anche Cass. civ., sez. II, 27 luglio 2012, n. 13516 che, in tema di emissione di ordinanze-ingiunzioni irrogative di sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 107 d.lgs. n. 267 del 2000, in coerenza con il principio di distinzione tra attività di gestione e attività di governo, afferma che la competenza ad irrogare sanzioni amministrative è devoluta ai dirigenti degli enti locali, spettando agli organi di governo solo i poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

²⁵⁰ A tale proposito si veda E. GRAGNOLI, *Lo spoil system e l'imparzialità del dipendente degli enti locali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2007, pp. 25 ss..

²⁵¹ In argomento si rinvia, tra gli altri, a S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Gli incarichi dirigenziali negli enti locali tra riforma Brunetta e manovra anticrisi*, in *Azienditalia – Il Personale*, 10/2010, pp. 477 ss..

La tesi contrapposta, invece, faceva leva sul tenore letterale dell'art. 37 del d.lgs. 150/2009 laddove si prevedeva che la riforma della dirigenza fosse disposta nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia e, pertanto, non sarebbe parso possibile desumere da tale articolo un'eccezione per l'ordinamento locale perché le indicazioni della Consulta sarebbe dovute ritenersi dirette a tutti gli enti che costituiscono la Repubblica.

La questione sembra essere stata risolta dalla sentenza Corte Cost. 417/2005, con cui il giudice delle leggi, interrogato in merito alla legittimità di leggi dello Stato (spesso manovre finanziarie) che introducevano norme di dettaglio immediatamente applicabili agli enti locali, ha precisato che «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, c. 3 della Costituzione, e ledono, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 della Costituzione». A completamento di questo ragionamento ci si può riferire a quanto espresso dai medesimi giudici costituzionali nelle sentenze 36/2004 e 390/2004, secondo cui, rispettivamente, «la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa», nonché rappresenterebbe un'«indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (come il contenimento dello spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

Ne deriva che, perché una legge nazionale in materia di dirigenza pubblica possa trovare applicazione a livello di enti locali, essa deve essere ritenuta norma di principio cui la disciplina di dettaglio degli enti locali dovrà adeguarsi.

Un caso particolare circa l'applicabilità della normativa di derivazione statale riguarda il conferimento di incarichi a soggetti esterni²⁵². Tale disciplina esula dall'ambito dell'organizzazione e rientra nella materia dell'ordinamento civile. Per gli enti locali la

²⁵² Sulla questione si rimanda a S. MARCHEGANI, N. MANCINI, *Quale sorte per gli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali*, in *Azienditalia – Il personale*, 5/2011, pp. 230 ss.; S. MARCHEGANI, N. MANCINI, *Il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi ai dirigenti di ruolo: spunti di riflessione dopo la recente riforma*, in *Azienditalia – Il Personale*, 3/2010, pp. 125 ss.; C. RAPICAVOLI, *Sentenza della Corte Costituzionale n. 324/2010 – Incarichi dirigenziali a tempo determinato negli enti locali*, in www.AmbienteDiritto.it, 16/11/2010.

specificata disciplina per il conferimento di incarichi a personale non di ruolo è stabilita dall'art. 110 TUEL, secondo cui lo statuto può prevedere il conferimento di incarichi con contratto a tempo determinato a dirigenti al di fuori della dotazione organica e il regolamento ne stabilisce i criteri e le modalità. In particolare, l'art. 110 distingue due ipotesi:

- a) per gli enti in cui è prevista la dirigenza, vi è la possibilità di stipulare contratti con personale esterno per incarichi di dirigenza o di alta specializzazione, ponendo un limite del 5% della dotazione organica della dirigenza alla possibilità di ricorrere a tali contratti;
- b) per gli enti per cui non è prevista la dirigenza, è possibile ricorrere ad incarichi esterni solo in assenza di professionalità analoghe all'interno dell'ente nel limite del 5% della dotazione organica dell'ente.

Si pone in proposito un problema di concorrenza tra due norme: da una parte l'art. 110, primo comma del TUEL, ai sensi del quale è astrattamente possibile coprire il 100% dei posti in dotazione organica dirigenziale con dirigenti "esterni" a contratto e, dall'altra l'art. 19 del d.lgs. 165/2001, come modificato con l'entrata in vigore del d.lgs. 150/09, che aveva introdotto significative modifiche in materia di dirigenza pubblica e forti limitazioni alla possibilità di istituire dirigenti a contratto stabilendo il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti per la prima fascia e 8% per la seconda.

Secondo un primo orientamento giurisprudenziale²⁵³, si riteneva che, nonostante non fosse avvenuta un'esplicita abrogazione, di fatto l'art. 110 TUEL fosse stato sostanzialmente oggetto di una disapplicazione ad opera della successiva normativa statale e, dunque, dovesse trovare applicazione l'art. 19, sesto comma del d.lgs. 165/2009, che doveva ritenersi direttamente applicabile anche alle amministrazioni locali, in quanto disposizione statale di principio e come tale direttamente operativa per tutte le amministrazioni, che anzi avrebbero avuto un obbligo di adeguamento. Questo orientamento restrittivo nei confronti della c.d. dirigenza fiduciaria avrebbe privilegiato l'accesso alla dirigenza mediante procedure selettive, al fine di garantire la corretta attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione limitando quanto più possibile la dirigenza fiduciaria.

²⁵³ Al riguardo cfr. Corte dei conti, pareri nn. 12, 13, 14 dell'8 marzo 2011, in linea con Corte Cost. n. 324 del 3 novembre 2010.

Secondo un opposto orientamento, invece, si doveva optare per la sopravvivenza dell'art. 110 TUEL sulla base delle seguenti argomentazioni:

- (i) la differenza tra la disciplina statale della dirigenza e quella degli enti locali;
- (ii) il fatto che l'art. 110 TUEL non era stato inciso dalla riforma operata dal d.lgs. 150/2009; nonché
- (iii) l'esistenza della "clausola di specialità" dell'art. 1, quarto comma del TUEL che stabilisce che le leggi dello Stato non possono introdurre deroghe al TUEL se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Sul punto è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 324/2010, con cui la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionali delle disposizioni del d.lgs. 150/2009 che prevedevano limiti agli incarichi dirigenziali a contratto. Si deve pertanto ritenere che con la riforma Brunetta sia stata estesa anche agli enti locali la disciplina sulla nomina dei dirigenti a tempo determinato prevista per le amministrazioni dello Stato per quanto riguarda la numerazione numerica. La nuova disciplina, che al comma 6 *ter* prevede che le modalità di conferimento di incarichi dirigenziali si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche quindi anche agli enti locali, comporta che:

- la verifica dell'esistenza di specifiche qualifiche professionali riguarda esclusivamente i dirigenti a tempo indeterminato e in caso di esito negativo si possono attivare le procedure per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni o a personale interno non avente la qualifica dirigenziale;
- la procedura rivolta a soggetti esterni dai dirigenti dell'ente deve avere caratteri di pubblicità e selettività definiti a livello regolamentare;
- l'applicazione dei limiti percentuali deve far riferimento alla diversa struttura organizzativa degli enti locali rispetto alle amministrazioni dello Stato e, ai sensi di quanto previsto dal 110 TUEL, ciascuna amministrazione deve procedere pertanto a stabilire i limiti con regolamento di organizzazione sulla base dei due fondamentali criteri di prevalenza degli incarichi dirigenziali a dirigenti interni e di adeguatezza alle esigenze dell'ente stesso.

Come si è già avuto modo di anticipare, la riforma Madia (l. 124/2015) contiene delle norme che riguardano l'organizzazione della dirigenza anche degli enti diversi dallo Stato²⁵⁴, poiché con essa si dettano principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, prevedendo l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati (si pensi al ruolo unico dei dirigenti regionali), aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento, nonché disciplinando la formazione della dirigenza e la decadenza dal ruolo unico per i dirigenti privi di incarico²⁵⁵.

A tale proposito la produzione legislativa da parte dello Stato avrebbe trovato la sua ragione giustificativa nel fatto che gli interventi del Governo Renzi “a Costituzione invariata” riguarderebbero l'ambito della c.d. macro-organizzazione (*i.e.* attribuzione degli incarichi di maggiore rilevanza) anche con riferimento al pubblico impiego regionale e locale, nella parte in cui si prevede un ruolo unico dirigenziale anche per Regioni e enti locali, in quanto il dato organizzativo e quello che concerne la disciplina del rapporto di lavoro sono tra loro legati a doppio filo. La Corte Costituzionale, tuttavia, ha ravvisato un'illegittima invasione della sfera di competenze regionali e ha dichiarato l'incostituzionalità della legge delega.

6. La dichiarazione di incostituzionalità della legge delega della riforma Madia

Le disposizioni della legge delega n. 124/2015 sono state recentemente oggetto di censura di fronte alla Corte Costituzionale da parte della Regione Veneto perché, dettando principi direttivi puntuali, invaderebbero la sfera di competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. La Corte Costituzionale, investita della questione di legittimità, ha pertanto proceduto a verificare se nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe al Governo – per quanto qui specificamente di interesse in relazione alla dirigenza pubblica – vi sia una prevalente competenza legislativa statale, cui ricondurre il

²⁵⁴ Si tratta in particolare delle norme di cui all'art. 11 della legge delega n. 124/2015, comma 1 lett. a), b) numero 2), c) numeri 1), 2), e), f), h), i), l), m), n), o), p) e q) e comma 2, oggetto, insieme ad altre disposizioni della legge delega, di ricorso promosso dalla Regione Veneto (con ricorso notificato il 12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi del 2015) davanti alla Corte Costituzionale.

²⁵⁵ Sull'analisi dei singoli profili dello “statuto” della dirigenza oggetto della riforma Madia, si rimanda a quanto argomentato nel precedente par. 3.

disegno riformatore, al fine di individuare la titolarità della competenza e di contemperare due esigenze opposte: da una parte assicurare l'esercizio unitario delle competenze legislative laddove prevalga l'esigenza di assicurare una disciplina uniforme che può giustificare una deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione, dall'altra garantire alle autonomie l'esercizio delle funzioni ad esse costituzionalmente attribuite²⁵⁶. Infatti, l'esistenza di una materia a prevalente competenza legislativa statale escluderebbe la violazione delle competenze regionali. Invece, secondo la Corte, quando non sia possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa impugnata, versandosi in un caso di concorrenza di competenze statali e regionali legate in un intreccio inestricabile, deve trovare applicazione il principio della leale collaborazione e, in ossequio a tale principio, il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze.

Con riferimento alle disposizioni *de quibus* è innegabile, afferma la Corte, che esse incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. nella parte in cui attengono al rapporto di lavoro privatizzato (si pensi alle disposizioni sul trattamento economico o al regime di responsabilità) o a competenze statali concorrenti come, ad esempio, in tema di disciplina della dirigenza sanitaria in quanto sorretta dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Tuttavia, è altrettanto innegabile che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili anche alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, materia all'interno della quale si collocano gli aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza regionale (come, ad esempio, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, il conferimento di incarichi e la durata degli stessi). È dunque evidente che si è in presenza di un concorso di competenze inestricabilmente connesse, dove nessuna di esse risulta prevalente. Di conseguenza è costituzionalmente legittimo l'intervento del legislatore statale finalizzato a garantire l'unitarietà sottesa alla riforma, purché sia assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione.

²⁵⁶ Sul punto la stessa sentenza n. 251/2016 richiama la recente giurisprudenza espressa nelle sentt. nn. 65 del 2016, 7 del 2016, 88 del 2014 e 139 del 2012 e più risalente n. 303 del 2003.

Già in precedenti occasioni²⁵⁷, la Corte Costituzionale ha avuto modo di individuare nel sistema delle conferenze (Conferenza Stato-Regioni o conferenza unificata) il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto degli atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale, nonché una delle sedi più qualificate per realizzare la leale collaborazione. Nello specifico, le procedure di consultazione delle Regioni devono concretarsi in un'intesa – basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale – e non in un semplice parere, che secondo la Corte Costituzionale, sarebbe una forma di raccordo insufficiente ad assicurare il rispetto del principio della leale collaborazione di cui all'art. 120 Cos, oltreché lesiva del principio di bilateralità, in quanto non si verrebbe a realizzare un confronto autentico in grado di contemperare la compressione delle competenze regionali. Nella sentenza che qui si esamina la Corte afferma – in senso evolutivo rispetto alla giurisprudenza precedente – che l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale imposto dal rispetto del principio della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni statali è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost., i quali finiscono per essere attratti nelle procedure di leale collaborazione per garantire il pieno rispetto del riparto delle competenze.

La sentenza, tuttavia, precisa che la pronuncia di illegittimità costituzionale resta circoscritta alle disposizioni di delegazione della l. n. 124/2015 e non si estende alle relative disposizioni attuative. Ne consegue che le previsioni della l. n. 124/2015 non cessano di produrre effetti ma dispongono qualcosa di diverso, ossia che i decreti attuativi vadano approvati previa intesa nella sede della Conferenza Stato-Regioni, anziché previo parere. La sent. n. 251/2016 è dunque una sentenza c.d. manipolativa, che non rimuove la norma dichiarata incostituzionale ma la integra con una disposizione diversa rispetto a quella originaria allo scopo di modificarla nella parte in cui sarebbe stata incostituzionale. Per quanto riguarda lo schema di decreto sulla dirigenza pubblica, già approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 25 agosto 2016 senza la “previa intesa” con le Regioni non ancora emanato da parte del Capo dello Stato, per quanto a rigore correttamente approvato dal Governo perché al momento della sua approvazione la sentenza della Corte non aveva ancora effetti e che dunque in astratto potrebbe essere oggetto di emanazione da parte del Presidente della Repubblica, il Governo e

²⁵⁷ Ex *plurimis*, sett. nn. 1 del 2016, 88 del 2014, 297 e 163 del 2012, 401 del 2007, 31 del 2006.

il Capo dello Stato potrebbero ritenere inopportuno immettere nell'ordinamento un decreto che sia stato approvato secondo un procedimento che la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo. Deve però osservarsi che il Governo ora non è più nei termini per adottare il decreto sulla dirigenza, in quanto la delega con riguardo alla riorganizzazione della dirigenza pubblica è scaduta lo scorso 28 agosto 2016. Si renderebbe quindi necessaria una proroga della delega ovvero una nuova legge delega al fine di consentire l'approvazione del decreto secondo un procedimento conforme al dettato della pronuncia del giudice delle leggi.

CAP. IV - I MECCANISMI DI *SPOILS SYSTEM* E LA FIDUCIARIETÀ

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Le origini dell’istituto dello *spoil system* e profili di diritto comparato. – 3. Il c.d. *spoil system* “all’italiana”. – 3.1. Il quadro normativo italiano e la sua evoluzione. – 3.2. Lo *spoils system* “all’italiana” al vaglio della giurisprudenza. – 3.3. Le particolarità dello *spoils system* in ambito sanitario. – 3.4. Lo *spoil system* oneroso. – 4. Quadro di sintesi delle condizioni di legittimità dello *spoils system* “all’italiana”.

1. Premesse

Legato alla disciplina della dirigenza è il centralissimo e delicato tema dell’automatica cessazione di alcuni incarichi al cambio del vertice politico.

Lo *spoils system* può essere uno degli strumenti per attuare il principio di distinzione e quindi il diritto-dovere dell’autorità politica di indirizzare l’attività delle amministrazioni, orientandole all’attuazione delle scelte politiche prese dall’autorità rappresentativa. Lo studio dei meccanismi di *spoils system* consente, infatti, di meglio comprendere e valutare il legame fiduciario esistente tra l’organo politico ed il dirigente, basato sull’*intuitus personae* e sulla coerenza del nominato rispetto all’indirizzo politico del nominante.

Più in particolare, lo *spoils system*, nella sua forma pura, introduce un elemento di flessibilità al principio di separazione dei poteri in quanto concede alla maggioranza risultata vittoriosa alle urne la possibilità di scegliere i vertici della dirigenza, in modo che la comunanza di intenti garantita dal carattere fiduciario della nomina determini maggiore coesione e sinergia di azione. In altre parole, si tratta di una deroga al generale principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzioni di gestione ed attuazione amministrativa, che riallaccia e rafforza i legami tra livello politico e livello burocratico: la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali apicali è, infatti, strumentale

all'effettiva attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, alla cui realizzazione l'intera attività amministrativa è preordinata.

In determinate circostanze tale meccanismo può essere utilizzato per rimuovere dirigenti ritenuti non all'altezza dell'incarico o anche far prevalere logiche di spartizione degli incarichi tra i partiti (secondo le logiche del c.d. *party government*²⁵⁸), prescindendo da capacità e risultati.

Nel rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione, l'applicabilità dell'istituto delle spoglie dovrebbe, però, contemperare due opposte esigenze: da un lato, avere la disponibilità del ceto dirigente a tradurre l'indirizzo politico in provvedimenti ed atti di gestione (ovvero l'efficacia dell'azione amministrativa); dall'altro, garantire l'imparzialità dell'attività amministrativa, preservandola dagli effetti della contaminazione politica che deriverebbero da una incontrollata fidelizzazione della dirigenza. La delicata ricerca di un punto di equilibrio tra due interessi così antitetici eppure parimenti indispensabili al corretto funzionamento dell'apparato amministrativo ha posto il problema della definizione di una serie limiti e garanzie all'applicazione di detto istituto. La giurisprudenza ha quindi elaborato una serie di cautele affinché tali meccanismi siano coerenti e compatibili con i principi costituzionali della distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa.

In questo capitolo si cercherà allora di valutare se lo *spoils system* è applicato in maniera conforme alla Costituzione e comunque in maniera tale da essere compatibile con il principio di distinzione tra politica ed amministrazione e, più in generale, se esso apporti dei benefici nella gestione della cosa pubblica o se al contrario mini alla base il delicato equilibrio che intercorre tra potere politico e potere amministrativo, mettendo in discussione i tradizionali principi costituzionali che dovrebbero ispirare e informare l'attività amministrativa (ossia i principi di imparzialità e buon andamento ricavabili dagli artt. 51, 97 e 98 Cost.).

È bene sin d'ora chiarire che con l'espressione *spoils system* in senso tecnico, puro o spurio che sia, ci si riferisce ai meccanismi di cessazione automatica dagli incarichi dirigenziali

²⁵⁸ Nel 1987 Richard Katz definiva il *party government* come una forma di governo avente le seguenti caratteristiche: (i) le decisioni sono prese da uomini di partito eletti; (ii) le politiche sono decise nei partiti; (iii) i partiti agiscono come entità coese per dare attuazione alle decisioni politiche; (iv) i governanti sono reclutati nonché responsabili politicamente attraverso i partiti.

previsti *ex lege* – ed eventualmente comportanti la necessità di adottare un apposito provvedimento di revoca dall’incarico stesso come attuazione concreta del meccanismo *ope legis* – non anche di quell’attività provvedimentale ordinaria della pubblica amministrazione cui spetta il potere di conferire e, quindi, simmetricamente, di revocare gli incarichi. Tuttavia, si precisa che le due fattispecie – cessazione automatica e revoca – hanno numerosi punti di contatto e sovrapposizione che saranno analizzate nei prossimi paragrafi.

2. Le origini dell’istituto dello *spoils system* e profili di diritto comparato

I meccanismi di *spoils system* sono quei sistemi in cui, quando cambia il Governo, al nuovo esecutivo è riconosciuta la facoltà di collocare persone di fiducia nei posti chiave dell’apparato burocratico, legittimandolo contestualmente a licenziare i dirigenti nominati dall’esecutivo uscente²⁵⁹.

L’espressione *spoils system* indica una prassi politica che deriva al nostro ordinamento dall’esperienza straniera, e, segnatamente, dalla prassi statunitense originatasi tra il 1820 e il 1865 e poi ampiamente diffusa in altri paesi, in virtù della quale gli alti dirigenti della pubblica amministrazione si alternano con il cambiare del Governo²⁶⁰.

Il termine *spoils system* venne introdotto dal Presidente Jefferson dopo il 1801 e concettualmente rafforzato dal Presidente Jackson. L’origine dell’espressione è l’efficace sintesi del motto “*To the Victor belong the Spoils*”, letteralmente “al vincitore spettano le spoglie”, cioè il bottino²⁶¹.

²⁵⁹ Sulla nozione di *spoils system* si veda anche una recente pronuncia del giudice amministrativo secondo cui lo *spoils system* integra un meccanismo di sostituzione automatica (in relazione e in occasione dell’insediamento di un nuovo organo politico) degli organi dirigenziali di vertice della pubblica amministrazione finalizzato a consentire alla nuova compagine politica di munirsi di soggetti di fiducia cui attribuire il compito di tradurre in atti di amministrazione attiva le scelte compiute in sede politica (cfr. TAR Sardegna, sez. I, 25 ottobre 2011, n. 1034). Per la revoca degli incarichi dirigenziali cfr. cap. III, par. 3.3.

²⁶⁰ In generale sui meccanismi di *spoils system* si vedano: C. DI ANDREA, *Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparatistici*, in *Rass. Parl.*, 3/2003, pp. 583 ss.; F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 21-22/2008, pp. 2257 ss.; C. SILVESTRO, *Confronto tra lo spoils system statunitense e lo spoils system all’italiana*, in *Istrumenta*, 20/2003, pp. 455 ss..

²⁶¹ Si tratta di una frase pronunciata dal Senatore W.L. Marcy a pochi mesi dall’insediamento del Presidente Andrew Jackson, evocativa della presa delle spoglie sul campo di battaglia. Tuttavia, il termine rinvia anche ad un famoso e precedente episodio della storia amministrativa statunitense, in cui il protagonista era il Presidente

Il sistema così strutturato era volto alla realizzazione di una forma di “*patronage*” degli incarichi dirigenziali, in base al quale l’assunzione o il licenziamento del personale burocratico risultavano prerogativa discrezionale dei detentori *pro-tempore* del potere politico. Mediante la nomina di un personale burocratico di stretta estrazione fiduciaria si delineava un meccanismo di adeguamento della macchina amministrativa all’indirizzo politico legittimato dall’investitura popolare nelle elezioni, retto dal principio del *simul stabunt simul cadunt*, in virtù del quale coloro che conseguono un ufficio a seguito di nomina governativa discrezionale restano legati all’amministrazione da un rapporto di lavoro geneticamente segnato dal suo condizionamento a cessare al mutare dell’esecutivo da cui sono stati nominati.

Così come descritto, il meccanismo delle spoglie si atteggiava ad uno dei principi fondamentali del repubblicanesimo e, in particolare, del *party government* (i.e. governo di partito), prevedendo una periodica sostituzione ed alternanza dei funzionari, da un lato per impedire la corruzione dell’amministrazione e dall’altro per evitare la formazione di una burocrazia inamovibile per consentire al maggior numero possibile di cittadini di partecipare e prendere parte alla vita pubblica.

Questo si rese possibile in una fase iniziale, per semplicità dei compiti amministrativi della federazione che consentiva a molti cittadini di imparare agevolmente il mestiere del burocrate. Perciò, per oltre un secolo, anche i rami più bassi della pubblica amministrazione, divennero oggetto della nomina discrezionale da parte dei presidenti in carica e, di conseguenza, soggetti all’applicazione dello *spoils system*.

Successivamente, a seguito di una profonda debolezza del sistema politico che si era rivelato molto distante dagli ideali di governo democratico, tendendo a generare corruzione ed inefficienza, il c.d. *spoils system* puro entrò in crisi, rendendosi necessario apportare precisi contrappesi e limitazioni alla sua applicazione tanto generalizzata ed estesa.

John Adams (1797-1801), il quale la sera precedente l’abbandono della carica, nominò presidente della Corte Suprema il collega di partito John Marshall, che vi rimase per trentacinque anni, ben oltre la presidenza di Jefferson che salì al potere la mattina dopo. In argomento si vedano I. SPENCER, *The Victor and the Spoils: the life of William Marcy*, 1955, Providence; G. D’IGNAZIO, *Politica ed amministrazione negli Stati Uniti D’America. Lo Stato amministrativo fra Costituzione, leggi, giudici e prassi*, 2004, Giuffrè, Milano, p. 32.

Il *Pendleton Act* del 1883 segnò una svolta verso una burocrazia più professionale, in cui si richiedeva che la competenza dei funzionari fosse accertata in base a titoli ed esami e si imponevano limiti alla licenziabilità²⁶². Nello specifico, questa legge istituiva la *Civil Service Commission*, cui veniva stato demandato il compito di disciplinare le assunzioni dei funzionari pubblici e controllare che esse fossero effettuate su basi meritocratiche.

Si ponevano quindi le basi di un sistema giuridico dominato dal c.d. *merit system*, progressivamente esteso fino a divenire pressoché generalizzato a partire dagli anni '30, in coincidenza con il *New Deal* rooseveltiano e la conseguente estensione dei compiti affidati allo Stato, contrapposto allo *spoils system*, che si configurava appunto regime derogatorio ed eccezionale.

Si può affermare che oggi lo *spoils system* classico resista negli USA e in pochissimi altri paesi. Tuttavia, coerentemente con lo spirito delle riforme che hanno interessato l'ordinamento statunitense, il sistema interessa una selezionata parte di incarichi conferiti discrezionalmente dal Presidente (circa un migliaio) e prevede una serie di contrappesi: ad esempio, molti dei nuovi dirigenti che vengono messi al posto dei licenziati (si tratta per lo più dei dirigenti delle principali amministrazioni, agenzie federali e ambasciatori) non possono essere scelti liberamente dal Presidente ma devono avere l'approvazione del Senato, secondo il c.d. meccanismo dell'*advice and consent*.

In Francia, invece, non sono previsti meccanismi di *spoils system* in quanto la legittimazione della dirigenza amministrativa deriva dall'*esprit des corps* e dall'omogeneità di provenienza e formazione. Non si rendono infatti necessari, come primi atti della nuova maggioranza politica, la sostituzione dell'apparato amministrativo espressione della vecchia maggioranza, poiché l'apparato burocratico ha una dignità di classe e una coscienza del ruolo svolto tali da rappresentare una controparte stabile e non solo un mero strumento del vertice politico.

²⁶² Si tenga presente che negli Stati Uniti, in mancanza di una tradizione amministrativa di origine assolutistica, la dottrina della separazione tra politica e amministrazione ha assunto una forma giuridica (sia nella legislazione che nella giurisprudenza) assai meno rigida, rispetto al diritto amministrativo europeo. Per completezza, si rammenta che nel 1978 la normativa contenuta nel *Pendleton Act* è stata parzialmente rivista dal *Civil Service Reform Act*. La *Civil Service Commission* è stata divisa nell'*Office of Personnel Management*, alle dipendenze del presidente, e nel *Merit System Protection Board* di derivazione congressuale. È stato inoltre razionalizzato e riformato il sistema degli *In-and-Outers* con l'istituzione di un *Senior Executive Service*, all'interno del quale sono previste le due distinte figure dei dirigenti interni e di quelli di nomina politica.

3. Il c.d. “*spoils system* all’italiana”

Il tratto essenziale che distingue le modalità con cui tale meccanismo trova applicazione nell’ordinamento italiano rispetto allo *spoils system* degli Stati Uniti si deve rintracciare nella circostanza per cui, nell’ordinamento americano, si ha piena coincidenza tra il rapporto di lavoro dirigenziale e la durata dell’organo politico che lo nomina, da cui discende la diretta conseguenza della necessaria sostituzione dei vertici burocratici delle pubbliche amministrazioni al mutare della compagine governativa.

Al contrario, nel nostro ordinamento l’incarico è un *quid pluris* rispetto al rapporto di lavoro. Infatti, a partire dalla l. 59/1997 e dal suo decreto attuativo d.lgs. 80/98 la scissione tra rapporto di lavoro (rapporto di servizio) e rapporto organico (rapporto d’ufficio), introduceva la temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali. Ciò significa che in Italia i dirigenti, una volta che hanno vinto il concorso per l’accesso al pubblico impiego, sono inquadrati nei ruoli dello Stato ovvero delle amministrazioni locali o degli enti pubblici e restano nei ruoli di tali amministrazioni, pur potendo essere revocati e sostituiti nel loro incarico²⁶³. Su questo aspetto distintivo si regge la diversità della disciplina italiana rispetto alla matrice statunitense.

Si parla, pertanto, di *spoils system* “all’italiana”, ovvero impuro²⁶⁴, nel senso che la cessazione dall’incarico dirigenziale non ha comunque effetto sulla stabilità del rapporto di lavoro, stante la separazione tra rapporto di servizio e rapporto d’ufficio, come invece accade negli Stati Uniti dove al mutamento dell’esecutivo fa seguito il licenziamento dei dirigenti. Meno impura rispetto al modello americano, come si vedrà nel seguito di questo capitolo, resta l’opzione politica di mantenere o revocare gli incarichi a termine conferiti a dirigenti esterni.

²⁶³ Cfr. anche C. COLAPIETRO, *La “controriforma” del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in *Le Nuove Leggi Civili commentate*, Anno XXV, n. 4-5, Luglio-Ottobre 2002, CEDAM, 2002, pp. 646 ss..

²⁶⁴ Si parla di *spoils system* “all’italiana” perché intermedio tra il sistema di selezione della dirigenza francese della *Grandes Ecoles* e quello americano. L’uso improprio dell’espressione *spoils system* è rilevato anche dalla giurisprudenza che ricorda come la locuzione designi un istituto di derivazione anglosassone che non troverebbe esatta corrispondenza nel nostro ordinamento. Cfr TAR Lazio, Roma, 8 aprile 2003, n. 3277.

3.1. Il quadro normativo italiano e la sua evoluzione

Fin dai primi anni '90 – in assoluta controtendenza rispetto alle coeve riforme che avevano introdotto forme volte a tenere distinto il governo dalla gestione, al fine di garantire ed assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione –, con l'affermarsi dei sistemi elettorali maggioritari, l'espressione *spoils system* è entrata nel linguaggio politico italiano, indicando l'insieme dei poteri che consentono agli organi politici di scegliere le figure di vertice tra soggetti già dipendenti dell'amministrazione pubblica. Questo metodo è stato dapprima sperimentato con riguardo a nuove figure la cui disciplina era all'epoca ancora in corso di definizione, quali i segretari comunali e provinciali, e poi ampliato nell'ambito della dirigenza pubblica apicale²⁶⁵.

Si può, però, affermare che l'essenza dello *spoils system* non fosse del tutto estranea al nostro ordinamento già a partire dai primi anni del secolo scorso, quando le sorti delle carriere prefettizie e diplomatica erano strettamente collegate con quelle del Governo in carica. Inoltre, già con la riforma avvenuta con d.P.R. 748/1972, animata dallo scopo di valorizzare il ruolo della dirigenza, si evidenziava un'eccessiva ingerenza dei poteri dei Ministri negli affari di diretta competenza dei dirigenti, sicché non si poteva parlare di una vera e propria autonomia gestionale dei dirigenti, i cui poteri di spesa e direzione del personale risultavano molto limitati.

È poi con il d.lgs. 80/98 che si avvia una timida introduzione dei meccanismi delle spoglie con riferimento ad una casistica molto limitata, prevedendo una forma di cessazione semiautomatica per gli incarichi apicali di vertice, caratterizzati da un particolare grado di fiduciarità del rapporto politica-burocrazia (*i.e.* segretario generale, capo di dipartimento). I soggetti investiti di tali incarichi potevano, infatti, essere confermati o revocati entro 90 giorni dal voto di fiducia al Governo e, ove nessun provvedimento fosse stato posto in essere nel

²⁶⁵ L'espressione era però utilizzata con una denotazione negativa che è andata aumentando di riforma in riforma per effetto dell'involuzione del sistema di *party government* in una cosiddetta partitocrazia attuata, di fatto, dai partiti essenzialmente mediante tre modalità: (i) controllo dell'erogazione della spesa pubblica (secondo cui i partiti al potere possono scegliere discrezionalmente i soggetti cui elargire benefici in quanto l'erogazione della spesa pubblica viene orientata in modo da creare nuove funzioni pubbliche o in modo da estendere quelle già esistenti, dirette appunto esplicitamente a controllare l'uso della spesa), (ii) controllo del credito speciale e ordinario (la classe politica interviene con funzioni quasi di natura imprenditoriale), (iii) potere di "interdizione e di licenza", vale a dire la facoltà di permettere o meno l'esercizio di certe attività economiche (che trova la sua massima espressione nella politica degli enti locali e soprattutto nel controllo della distribuzione commerciale e nella politica urbanistica).

periodo in questione, gli incarichi si dovevano ritenere confermati fino alla loro scadenza naturale. In sostanza, la nuova disciplina comportava una rilevantissima innovazione, in quanto, prima del 1998 i dirigenti generali dei Ministeri erano scelti discrezionalmente dall'autorità politica, anche tra soggetti estranei all'amministrazione. Il soggetto, una volta scelto e nominato dirigente, risultava incaricato a vita fino all'età del pensionamento e aveva il diritto di conservare l'incarico salvo che lui stesso ne accettasse un altro. Queste erano certamente le condizioni ideali per garantire l'imparzialità dei dirigenti, perché si sottraeva del tutto il dirigente alle pressioni della politica, ma non lo si incoraggiava a dimostrare la sua capacità e ad assicurare risultati.

L'introduzione dello *spoils system* in Italia sul piano normativo avviene con la l. 15 luglio 2002, n. 145, (c.d. legge Frattini), in materia di riordino della dirigenza statale, che, a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 165/2001, realizza una vera e propria riscrittura della normativa in materia di pubblico impiego, riformulando l'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001²⁶⁶. La nuova norma prevede, infatti, uno *spoils system* decisamente più marcato per gli incarichi dirigenziali di vertice, destinati ora a cessare automaticamente (senza cioè che il Governo sia chiamato a motivare le ragioni delle proprie

²⁶⁶ Cfr. art. 3, settimo comma, l. 145/2002 secondo cui «fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, le disposizioni di cui al presente articolo trovano immediata applicazione relativamente agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato ove è prevista tale figura. I predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione. Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello non generale, può procedersi, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'attribuzione di incarichi ai sensi delle disposizioni di cui al presente articolo, secondo il criterio della rotazione degli stessi e le connesse procedure previste dagli articoli 13 e 35 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio 1998-2001 del personale dirigente dell'Area 1. Decorso tale termine, gli incarichi si intendono confermati, ove nessun provvedimento sia stato adottato. In sede di prima applicazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1 del presente articolo, ai dirigenti ai quali non sia riattribuito l'incarico in precedenza svolto è conferito un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, al dirigente è attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno. La relativa maggiore spesa è compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l'amministrazione che conferisce l'incarico».

decisioni) dopo novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo²⁶⁷, cosa che garantisce una maggiore flessibilità del potere di scelta della politica nei confronti della dirigenza.

In particolare, la legge Frattini, sopprimendo il principio in base al quale ai dirigenti pubblici dovesse essere assicurata la permanenza per un periodo minimo nell'incarico attribuito e azzerando i contratti in essere, ha consentito al nuovo Governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. Si trattava però di uno *spoils system* di fatto non regolato o comunque regolato *una tantum*, tale da non consentire il decollo dei meccanismi di responsabilità di risultato.

Le disposizioni dell'art. 3, settimo comma della l. 145/2002 – che, con previsione di carattere transitorio (*una tantum*) disponeva la cessazione automatica, al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge, di tutti gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale – incidevano sulla durata degli incarichi imponendo un termine finale obbligatorio a tutti gli incarichi di direzione. Scopo della norma non sarebbe stato quello di introdurre la mera sottoposizione dell'alta dirigenza all'organo politico, quanto piuttosto quello di rendere più diretto il rapporto tra organo politico ed organo amministrativo, valorizzando il rapporto fiduciario tra vertice politico e dirigente²⁶⁸. La norma fu presto sottoposta al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale che, con la sentenza 103/2007 – come meglio esaminata *infra* in questo capitolo – ne ha dichiarato l'incostituzionalità.

In dottrina²⁶⁹ si è discusso dell'ampliamento operato con la riforma del 2002 della platea dei soggetti interessati da *spoils system*. Tale riforma ha esteso la sua applicazione agli organi di

²⁶⁷ Tale meccanismo è stato accompagnato, a livello di riforma, da un dispositivo *una tantum* di cessazione degli incarichi di livello dirigenziale generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge.

²⁶⁸ Accanto all'art. 3, anche l'art. 6 della legge Frattini merita una riflessione. Secondo i giudici amministrativi l'art. 6 della l. 145/2002 avrebbe avuto lo scopo di «assicurare la sussistenza di un rapporto sereno tra il nuovo governo e l'apparato burocratico» consentendo «la più proficua realizzazione del programma politico, salvaguardando pur sempre i valori dell'imparzialità e del buon andamento che devono informare l'attività degli organi di vertice dell'amministrazione» (cfr. Tar Lazio, sez. II ter, 8 aprile 2003, n. 3276 con commento di B. VALENSISE, *Lo spoil system e le prime riflessioni del Tar Lazio*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2003, pp. 567 ss.). Da qui si desume come la normativa *ex l.* 145/2002, che pone ulteriormente l'accento sull'aspetto fiduciario dell'incarico dirigenziale conferito, appare strettamente connessa ad un sistema politico elettorale tendenzialmente bipolare, basato sul maggioritario e l'alternanza.

²⁶⁹ Cfr. M. ATELLI, *Dallo Stato-padrone allo spoil system: un nuovo caso di conflitto tra regole neutrali di corporate governane e modello di politica industriale?*, in *Società*, 9/2002, pp. 1071 ss..

vertice e ai componenti dei consigli di amministrazione degli enti pubblici economici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie e di altri organismi – non fosse addirittura in contrasto rispetto alla necessità di privatizzazione/liberalizzazione, comportando una rimeditazione sulla logica di una partecipazione pubblica meramente finanziaria al capitale delle società e potendo significare un ritorno alla politica industriale, intendendo l'amministratore di una società partecipata non già colui che si deve preoccupare di massimizzare il rendimento della società, bensì come un interprete della volontà governativa in seno alla società.

Un ulteriore ampliamento della portata dello *spoils system* in Italia si è verificato con il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (conv. in l. 24 novembre 2006, n. 286) che, a norma dell'art. 2, comma 159, ha assoggettato allo *spoils system* anche tutti gli incarichi dirigenziali conferiti a dirigenti di alta amministrazione o ad esperti di cui all'art. 9 commi 5-*bis* e 6 del Testo Unico del pubblico impiego. La norma, quindi, a differenza dell'art. 3, settimo comma della legge Frattini, riguarda i dirigenti esterni nonché i dirigenti dipendenti da altre amministrazioni.

Quanto al regime applicabile, il comma 161 del medesimo art. 2 attribuisce all'organo politico un potere di conferma entro una finestra temporale predefinita: è disposta la cessazione degli incarichi conferiti prima del 17 maggio 2006 qualora non vi sia stata la conferma entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge. La norma presenta, quindi, contemporaneamente un meccanismo di decadenza automatica a regime ed un meccanismo *una tantum* di cessazione degli incarichi dirigenziali.

Questa novità legislativa accentuava ancor di più il legame fiduciario tra politica e vertici dell'amministrazione, avvicinandosi ad uno *spoils system* ad applicazione generalizzata, che conduce l'amministrazione in una situazione di precarietà e debolezza rispetto al decisore politico. Una riforma in tal senso difficilmente non potrebbe essere letta come una violazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione, tale da ripercuotersi negativamente anche su autonomia, neutralità, imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo.

La successiva riforma attuata con il decreto Brunetta (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), ispirata al principio di distinzione tra politica ed amministrazione, non si è occupata direttamente di *spoils system* e di cessazione automatica degli incarichi ma di istituti non dissimili e in

qualche modo confinanti rispetto ad esso, quali la revoca e la mancata conferma a scadenza degli incarichi dirigenziali. È interessante notare la metodologia piuttosto inusuale, cui ha fatto ricorso il legislatore del 2009, in quanto richiama gli orientamenti della Suprema Corte (cfr. art. 37 del d.lgs. 150/2009 che, infatti, recita: «nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia»). Ed è proprio a garanzia del rispetto degli orientamenti della Corte Costituzionale che la riforma condiziona il regime degli incarichi al c.d. giusto procedimento, prevedendo una particolare tutela nei confronti del dirigente che si estende anche al momento della conferma dell'incarico alla scadenza o in dipendenza di riorganizzazione dell'ente.

L'unica eccezione al regime del giusto procedimento in contraddittorio previsto dal d.lgs. 150/2009 riguarda la cessazione automatica, decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo, degli incarichi dirigenziali di vertice (es. segretario generale, capo del dipartimento), che giustificano un trattamento differenziato rispetto agli altri incarichi dirigenziali per il fatto di essere caratterizzati da una particolare fiduciarietà della nomina. Tuttavia la riforma Brunetta non si preoccupa di dare una definizione dell'ampiezza dell'area della fiduciarietà, ossia di fornire gli elementi per la qualificazione giuridica del dirigente apicale, al fine di circoscrivere l'applicabilità della deroga alla regola generale.

Il recente pacchetto di riforme approvato dal Governo Renzi e in particolare il d.d.l. 1577/2014 poi confluito nella legge delega n. 124/2015²⁷⁰ contiene diverse norme il cui scopo sarebbe semplificare procedure e contenere costi, ma di fatto comporta un potenziamento ed un'estensione dello *spoils system* all'italiana, concedendo alla politica un potere di nomina *intuitu personae* – senza alcun vincolo o controllo – sugli apparati amministrativi. Infatti, la legge delega attribuisce alla politica poteri vastissimi sulla dirigenza, volti a creare, nella sostanza, una dirigenza se non “schierata” e colorata politicamente, molto saldamente imbrigliata dal potere del Ministro di turno attraverso questi principali strumenti:

- 1) al di là della procedura formale di selezione dei dirigenti di vertice, che prevede che i loro *curricula*, comprensivi delle valutazioni, siano valutati da una Commissione per la dirigenza pubblica che li sottoporrà ad “interpelli” da parte dei Ministri competenti nel corso dell'incarico, sarà consentito agli organi politici di individuare i dirigenti da

²⁷⁰ Si tenga presente che la legge delega è stata di recente dichiarata incostituzionale per effetto della sent. n. 251/2016 della Corte Costituzionale. Si veda *supra* cap. III. par. 6. Si ricorda, inoltre, che la riforma ha previsto una discrasia temporale nell'attuazione, ad oggi messa comunque in dubbio dalla pronuncia di incostituzionalità, della parte di riforma avente riguardo le valutazioni dei dirigenti.

incaricare sulla base di una successiva “scelta non motivata”, introducendo per la prima volta il caso di un provvedimento amministrativo del quale il soggetto che lo adotta non debba dar conto delle ragioni che ne stanno alla base;

- 2) la possibilità di scelta fiduciaria consentirà agli organi politici di incaricare non solo i dirigenti di ruolo, ma di assumere a tempo determinato i dirigenti “a contratto” ai sensi dell’articolo 19, sesto comma, del d.lgs. 165/2001 senza previa verifica della disponibilità di dirigenti di ruolo aventi corrispondenti caratteristiche, sottraendo la politica dall’obbligo di spiegare le ragioni per cui si assumano dirigenti esterni, sebbene nei ruoli siano presenti dirigenti, magari privi di incarico, che dispongano esattamente della professionalità necessaria ai fini dell’incarico che si intende assegnare (con maggiori oneri finanziari) a soggetti esterni;
- 3) attraverso quelle che la riforma Renzi-Madia definisce “carriere mobili e licenziabilità” sarà consentito al Ministro competente di collocare in disponibilità i dirigenti privi di incarico e, passato un certo periodo da definire, probabilmente due anni, essi decadono dal ruolo unico.

3.2. Lo *spoils system* “all’italiana” al vaglio della giurisprudenza²⁷¹

L’attuazione dello *spoils system* nell’ordinamento statale e negli ordinamenti locali costituisce un’operazione delicata che ha difatti alimentato un ampio contenzioso che ha dato origine a un consistente dibattito giurisprudenziale. Infatti, in diversi casi i giudici di merito hanno ritenuto necessario sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme, statali o regionali, che disciplinano lo *spoils system*, giudicando rilevante e non manifestamente infondato il contrasto della legge con la Costituzione. Di conseguenza, nel processo di riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, la Corte Costituzionale ha svolto un ruolo decisivo, contribuendo all’affermazione di principi giuridici innovativi e alla nascita di una nuova mentalità da parte dei diversi attori del sistema politico.

Le pronunce della Corte Costituzionale in merito all’istituto dello *spoils system* possono distinguersi in due fasi:

²⁷¹ In proposito si richiamano *ex multis* F. LOGIUDICE, G. NERI, *La dirigenza pubblica: lo spoils system dalla giurisprudenza alla recente manovra d’estate*, in www.altalex.com e G. GARDINI, *Sulla costituzionalità delle disposizioni in materia di dirigenza pubblica (spoils system) contenute nelle recenti manovre finanziarie*, in *Foro Amm. TAR*, 9/2011, pp. 2968 ss..

- a) la prima comprende il decennio 1996-2006 e si connota per una forte adesione alle scelte del legislatore sia in merito alla privatizzazione sia in relazione al conferimento degli incarichi, giustificandone le scelte in quanto rimesse alla discrezionalità delle Camere;
- b) la seconda fase, in controtendenza rispetto al periodo precedente, prende avvio nel 2007 e può considerarsi tutt'ora in corso. In questa fase la Corte ha optato per una riquotazione del principio di imparzialità contrastando e limitando la tendenza alla precarizzazione della posizione dirigenziale.

Rappresentativa della prima fase è l'ordinanza Corte Cost. n. 11/2002 a seguito della remissione del Tar Lazio che aveva prospettato dubbi di legittimità costituzionale in riferimento alla modifica introdotta nella disciplina degli incarichi dirigenziali. Nella breve ordinanza di rigetto la Corte ha ritenuto perfettamente legittima la privatizzazione del regime giuridico della dirigenza, in quanto, secondo i giudici, la Costituzione non imporrebbe uno *status* pubblicistico dell'alta dirigenza²⁷².

In vero, la sentenza emblematica dell'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale nella prima fase è la n. 233/2006 del 16 giugno 2006²⁷³. Il dato fondamentale di questo *decisum* costituzionale, risiede nella legittimazione del meccanismo dello *spoils system* in ambito regionale, ritenuto necessario per assicurare la coesione fra l'autorità politica e i dirigenti di vertice, corollario ed inevitabile *pendant* al principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione. In particolare, la sentenza n. 233/06 prende in considerazione la questione della compatibilità rispetto agli artt. 3 e 97 Cost. di un sistema di attribuzione fiduciario degli incarichi dirigenziali regionali implicante la decadenza automatica di una larga fascia di dirigenti al mutare degli organi di indirizzo politico²⁷⁴. I principi formulati

²⁷² In relazione all'ordinanza 11/2002 cfr. A. BOSCATI, *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, pp. 299 ss..

²⁷³ Per un commento cfr. *inter alia* G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime ma la querelle resta aperta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2006, pp. 679 ss..

²⁷⁴ La sentenza si è occupata in particolare dello *spoils system* previsto dalle leggi delle Regioni Abruzzo e Calabria concernente le nomine agli organi di vertice degli enti regionali e dei rappresentanti (regionali) nei consigli di amministrazione degli enti appartenenti all'ordinamento regionale; la decisione ha riguardato altresì lo *spoils system* relativo agli incarichi dirigenziali di livello generale apicale previsto dalla Regione Calabria (e, in via interpretativa, la Corte ha ritenuto che la normativa calabrese non riguardasse gli incarichi dirigenziali di livello non generale, non conferiti direttamente dal livello politico). Con specifico riferimento a quest'ultima, la

dalla Corte Costituzionale in tale sentenza, riguardanti il caso della nomina di un nuovo direttore generale delle aziende sanitarie, del direttore sanitario e di quello amministrativo, hanno assunto carattere generale e possono riassumersi in tre considerazioni fondamentali:

- 1) in primo luogo, lo *spoils system* dei dirigenti regionali attiene alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e, pertanto, costituisce oggetto di competenza legislativa residuale *ex art. 117 Cost.*, quarto comma di spettanza regionale;
- 2) in secondo luogo, per la Corte, le nomine degli organi rappresentativi della Regione, degli organi di vertice degli enti regionali e dei rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale sono caratterizzate tutte dall'*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti con l'indirizzo politico regionale;
- 3) in terzo luogo, le leggi regionali che attribuiscono all'organo politico della Regione il potere di conferire gli incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae* tendono a rafforzare la consonanza di impostazione gestionale tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari nominati dal politico) e quindi a consentire la coesione tra politica ed amministrazione in un'ottica di tutela del principio di buon andamento dell'amministrazione.

In sintesi, la Corte ha affermato il principio in base al quale le disposizioni legislative che ricollegano al rinnovo dell'organo politico l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi (c.d. *spoils system*) sono compatibili con l'art. 97 Cost. qualora si riferiscano a soggetti che:

- a) siano titolari di "organi di vertice" dell'amministrazione; e
- b) debbano essere nominati *intuitu personae*, cioè sulla base di valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale.

Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14, terzo comma, della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, nella parte in cui estendeva lo *spoils system* ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei distretti sanitari territoriali, osservando che la decadenza della carica di direttore generale della ASL non può produrre l'effetto dell'automatica decadenza dall'ufficio di responsabile dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei distretti sanitari territoriali; in caso contrario, la decadenza dalla carica di direttore generale della ASL determinerebbe l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza, pregiudicando in tal modo il buon andamento dell'amministrazione.

Per la Corte, quindi, il criterio da utilizzare per attribuire legittimità al sistema delle spoglie sembra essere quello della natura dell'autorità che ha il potere di conferire l'incarico, intendendosi per apicali gli incarichi conferiti dall'organo politico²⁷⁵. In tal modo, correlando la durata delle nomine e degli incarichi dirigenziali a quella degli organi di indirizzo politico, si funzionalizza il meccanismo delle spoglie rispetto al principio del buon andamento dell'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.* e se ne garantisce l'efficienza. Sulla base di queste enunciazioni, questa pronuncia era stata accolta con forti critiche dalla dottrina che aveva persino dubitato della sopravvivenza stessa del principio di distinzione tra politica ed amministrazione²⁷⁶.

Si fa poi strada una diversa lettura delle disposizioni costituzionali coinvolte nel giudizio di legittimità della normativa configurante lo *spoils system*, tesa a valorizzare il principio di continuità dell'azione amministrativa. Così, nel 2007, quando la Corte Costituzionale è stata nuovamente investita della legittimità di alcune disposizioni concernenti lo *spoils system*, esse sono state considerate illegittime per violazione del principio di imparzialità.

Nell'anno 2007, infatti, la Corte emetteva due sentenze "gemelle" contrassegnate da un differente approccio culturale rispetto all'intera fase precedente, che segnavano il passaggio alla seconda fase della giurisprudenza della Corte. Le sentenze 103 e 104 del 23 marzo 2007 rappresentano, infatti, un ripensamento dei principi in precedenza affermati ed un considerevole cambio d'indirizzo, in quanto con esse il giudice costituzionale afferma la contrarietà del sistema della spartizione delle spoglie rispetto ad almeno tre valori sanciti nella carta fondamentale della Repubblica. Secondo le argomentazioni della Corte, infatti, la precarizzazione della funzione dirigenziale nuoce, anzitutto, all'imparzialità, che imporrebbe al legislatore di assicurare al funzionario uno *status* autonomo dal potere di condizionamento dell'organo politico; in secondo luogo sarebbe sacrificato il buon andamento della pubblica amministrazione, venendo meno la garanzia della continuità dell'azione amministrativa ed

²⁷⁵ Questa stessa argomentazione è stata recentemente ripresa anche dal giudice amministrativo che ha specificato che per individuare gli organi di vertice soggetti al sistema delle spoglie si devono verificare la previsione formale relativa al potere di nomina governativa o ministeriale dell'organo di vertice e la strumentalità di tale potere in relazione al coerente ed efficiente perseguimento dell'indirizzo politico-amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2010, n. 8123).

²⁷⁶ Cfr. S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoil system*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8/2006, pp. 911 ss..

essendo la valutazione del funzionario sottratta a criteri e direttive obiettivi; infine, l'esercizio dei poteri di rimozione e revoca non sarebbe assistito dalle garanzie del giusto procedimento²⁷⁷.

In particolare, la più immediata indicazione che si può trarre dalla sentenza n. 103/2007 riguarda la correlazione esistente tra i principi di buon andamento della pubblica amministrazione, che non può prescindere dall'imparzialità dei suoi organi alla base della distinzione tra politica ed amministrazione, con quelli di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Nella sentenza, il giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, settimo comma, della l. 15 luglio 2002, n. 145, nella parte in cui prevede un sistema delle spoglie "transitorio", disponendo che gli incarichi dirigenziali cessino il sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della stessa legge. Secondo la Corte, la norma impugnata, prevedendo per gli incarichi dirigenziali di livello generale un'interruzione automatica del rapporto di ufficio prima dello spirare del termine stabilito, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., violando il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello del buon andamento dell'azione stessa.

Difatti, la previsione di un'anticipata cessazione *ex lege* dell'incarico dirigenziale, che rende arbitraria l'adozione di poteri di rimozione, deresponsabilizza il dirigente dall'assunzione di responsabilità in relazione ai risultati e agli obiettivi che è tenuto a perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico. Al contrario, solo se la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti è conseguenza di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato possono assicurarsi efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa²⁷⁸.

²⁷⁷ Per un commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007 si vedano, *inter alia*, C. CHIAPPINELLI, *Spoils system, procedure di bilancio e disegno amministrativo: la sentenza n. 103 del 2007 della Consulta ed i problemi ancora aperti*, in *Foro Amm. CDS*, 5/2007, pp. 1355 ss.; F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione (commento alle sentenze 103 e 104 del 2007)*, in *Le Regioni*, 5/2007, pp. 836 ss.; G. CORSO e G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte Costituzionale?*, in www.giustamm.it; M. CLARICH, *Corte Costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in www.astrid-online.it.

²⁷⁸ Nello specifico con sentenza n. 103 del 2007, la Corte Costituzionale dichiara che:

1. il rapporto di ufficio del dirigente deve essere «regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione. Ciò al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria

Secondo la Corte questi stessi principi valgono anche nel caso in cui il rapporto d'ufficio sia caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico: per consentire al dirigente generale di esplicitare la propria attività, in conformità all'art. 97 Cost., è, infatti, necessario assicurargli specifiche garanzie di "stabilità" e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione.

La rimeditazione dell'istituto dello *spoils system* viene approfondita e ulteriormente chiarita in reazione alle condizioni e limiti di applicazione nella successiva decisione n. 104/2007, del 28 marzo del 2007, con la quale la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una serie di disposizioni regionali e, in particolare:

- del combinato disposto dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), nella parte in cui prevedono che i direttori generali delle ASL decadano dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo che non intervenga una conferma da esprimersi con le stesse modalità previste per l'atto di nomina; la sentenza dichiara altresì illegittimo che tale decadenza operi a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto e che la durata dei contratti dei direttori generali delle ASL venga adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico;

attività – nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico – in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa»;

2. poiché «il principio di continuità dell'azione amministrativa è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa», ne consegue che «la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa esplicarsi in conformità al modello di azione» voluto dagli art. 97 e 98 Cost.;

3. pertanto, occorre che, con riferimento all'incarico svolto dal dirigente «sia comunque garantita la presenza di un momento dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni – connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa – per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle proprie competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato». E ciò in quanto occorre, secondo la Corte, «garantire scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa».

- dell'art. 96 della legge della regione Siciliana del 2002, n. 2, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede che gli incarichi dirigenziali di livello non generale già conferiti con contratto (di cui ai commi 5 e 6), possono essere fatti cessare anticipatamente (cioè “revocati, modificati e rinnovati”) entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto.

Con la sentenza 104/2007, specificamente attinente all'applicazione del sistema delle spoglie in ambito sanitario, la Corte ha stabilito che le ASL rientrano tra gli enti regionali dipendenti, poiché sono costituite con legge regionale e sono sottoposte al controllo, alla vigilanza ed al potere d'indirizzo della Regione. La Consulta ha inoltre osservato che le ASL, costituendo strutture preposte ad erogare assistenza e prestazioni sanitarie nell'ambito dei servizi sanitari regionali, assolvono compiti di natura essenzialmente tecnica, che esercitano sulla base degli indirizzi generali contenuti nei piani sanitari regionali e negli indirizzi impartiti dalle Giunte regionali.

Nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, desumibili dagli artt. 97 e 98 Cost., la Corte ha stabilito che la dipendenza funzionale del dirigente non possa diventare dipendenza politica, escludendo che la decadenza automatica prevista dalle disposizioni censurate soddisfi l'esigenza di preservare un rapporto diretto tra organo politico e direttore generale: il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico ed in seguito a questo può essere allontanato, ma non può essere messo in condizioni di precarietà tali da subire la decadenza dall'incarico senza che siano rispettate le garanzie del giusto procedimento. La Corte ha pertanto riconosciuto il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae*, che mira ad assicurare quel *continuum* tra organi politici e dirigenti di vertice. Solo con riguardo a questi specifici incarichi trova giustificazione l'ipotesi di una cessazione per effetto dell'avvicinarsi dell'organo politico; viceversa, per gli incarichi dirigenziali di livello “non generale”, i quali non sono conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non presentano il medesimo grado di contiguità che connota gli incarichi apicali, non può trovare applicazione lo *spoils system* nei limiti sopra definiti. Una diversa e più ampia applicazione degli incarichi fiduciari e delle modalità di intendere il rapporto tra direzione politica e gestione amministrativa comporterebbe di fatto una precarizzazione del dirigente che si troverebbe assoggettato ad una valutazione di consenso politico e personale invece che ad un

giudizio di carattere esclusivamente tecnico-professionale, arrecando un grave *vulnus* all'attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Con riferimento al caso di specie, la Corte rileva come il «direttore generale di ASL viene configurato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire nell'adempimento di un'obbligazione di risultato gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale»²⁷⁹. In coerenza con tali caratteristiche, è stabilito che i direttori generali delle ASL siano nominati tra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e siano soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti e, pertanto, nei loro riguardi, non possa trovare giustificazione la previsione della decadenza automatica, perché non si ravvisa la necessità di soddisfare l'esigenza di preservare un rapporto diretto tra organo politico e direttore generale. Pertanto, una legge che consenta la cessazione del rapporto d'ufficio di un direttore con la Regione per causa estranea alle vicende del rapporto stesso e non sulla base di valutazioni riguardanti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, costituisce un'evidente violazione dell'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione²⁸⁰.

²⁷⁹ Cfr. punto 2.6 della sentenza 104/2007.

²⁸⁰ In particolare nella sentenza n. 104 del 2007 la Suprema Corte afferma che:

1. gli articoli 97 e 98 della Costituzione sono «corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione di governo – normalmente legate alla impostazione di una parte pubblica espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento»;

2. conseguentemente «l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico [...] rispetti il principio del giusto procedimento» e ciò in quanto «la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica». In altre parole "il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentono la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento»;

Nel 2008 la Corte è nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla particolare forma di *spoils system* “*una tantum*”. In particolare, nella decisione n. 161/08 la Corte Costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 161, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (“Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, primo comma, della legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all’art. 23 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto»²⁸¹.

Se il comma 159 del citato d.l., modificando l’art. 19, ottavo, del d.lgs. 165/2001, ha previsto la regolare applicazione dello *spoils system* ai dirigenti appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni e a quelli esterni alla pubblica amministrazione, con il comma 161 è stata invece prevista un’ipotesi di decadenza *una tantum* per coloro ai quali l’incarico non fosse stato confermato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge. La Corte boccia tale previsione di *spoils system* “straordinario”, previsto dal comma 161, ritenendo che le conclusioni alle quali già era approdata con la sentenza n. 103 dell’anno precedente rispetto ai dirigenti di uffici di livello dirigenziale generale fossero valide anche per i dirigenti appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni in quanto «[a]nche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l’amministrazione che attribuisce l’incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell’azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione». Più in particolare, si ritiene che il rispetto dei principi del giusto procedimento sia necessario per la legittimità dell’esercizio del potere autoritativo all’esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che consenta un controllo giurisdizionale e che tali principi

3. così come la cessazione anticipata del rapporto, anche «la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato».

²⁸¹ Il caso sottoposto al vaglio della Consulta riguardava un dirigente non apicale di alta amministrazione cui era stato conferito, nel novembre 2005, l’incarico di direttore generale presso una DG del Ministero delle comunicazioni ai sensi dell’art. 19, commi 4 e 5-*bis* d.lgs. 165/2001 (incarichi conferiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche), poi decaduto dall’incarico per effetto della norma transitoria del comma 161. Resta, infine, solo sullo sfondo della sentenza n. 161/2008 il tema del generale carattere fiduciario dell’incarico dirigenziale attribuito ad esterni, vista la già ricordata inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 159, del decreto legge n. 262/2006.

valgono anche con riferimento ai dirigenti esterni in quanto la natura esterna dell'incarico, infatti, non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie²⁸².

Con questa sentenza la Corte, riproponendo, in sostanza, le medesime riflessioni ed argomentazioni enunciate dalla 103/2007²⁸³, ritiene che la cessazione automatica degli incarichi contrasti con i principi di imparzialità e buon andamento e continuità dell'azione amministrativa, confermando poi la necessità dell'esplicarsi di un giusto procedimento, che diviene principio costituzionale che deve ispirare l'azione pubblica. Si ritiene che le medesime garanzie debbano essere estese anche ai dirigenti esterni – i cui incarichi risultino conferiti *ex art.* 19, comma 5 bis del d.lgs. 165/2001 – al fine di consentire la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione, in quanto il principio della separazione dei poteri deve caratterizzare anche il rapporto di lavoro con il dirigente esterno²⁸⁴.

La Corte esprime la sua preoccupazione circa la mancanza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti in cui l'amministrazione esterni le ragioni della sua insoddisfazione (attraverso la motivazione del provvedimento) e il dirigente possa far valere il proprio diritto di difesa, per cui non sarebbe sufficiente al rispetto della distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico e quelli di gestione amministrativa neppure il potere ministeriale di conferma, perché non attribuirebbe al rapporto dirigenziale alcuna garanzia di autonomia funzionale dal momento che, in caso di mancata conferma, si avrebbe una cessazione automatica.

Il lungo *iter* costituzionale sullo *spoils system* prosegue anche nel 2010 con la significativa sentenza n. 81, con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'ultima norma di previsione dello *spoils system* per gli incarichi dirigenziali esterni che ancora sopravviveva dopo le pronunce n. 103/2007 e 161/2008 relative alle altre categorie dei pubblici dirigenti nominati ai

²⁸² Cfr. punto 3.2. della sentenza citata.

²⁸³ Si noti che le due sentenze hanno, infatti, avuto lo stesso relatore, Dott. Quaranta.

²⁸⁴ Si veda in proposito R. GALARDI, *Ancora una pronuncia di incostituzionalità sullo spoils system all'italiana*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1/2009, pp. 98 ss..

sensi dell'art. 19 del d.lgs.165/2001 (incarichi esterni), comportante la decadenza *ex lege* senza obbligo di motivazione a carico della pubblica amministrazione entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto²⁸⁵.

La Corte, investita della questione, ripercorre l'*iter* argomentativo elaborato nelle pronunce precedenti circa l'illegittimità della decadenza automatica *ex lege* dagli incarichi dirigenziali perché in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., evidenziando, questa volta, che i criteri di imparzialità e indipendenza devono applicarsi non solo nei confronti dei dirigenti di ruolo delle amministrazioni dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni ma anche nei confronti dei dirigenti esterni: «[i]n presenza di tali incarichi – che devono sempre essere conferiti nel rigoroso rispetto delle condizioni prescritte dal comma 6 dell'art. 19, le quali impongono, tra l'altro che “le professionalità vantata dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione” (sentenza n. 9 del 2010) – l'amministrazione stessa è tenuta a garantire la distinzione funzionale tra l'attività di indirizzo politico amministrativo e attività gestionale, in attuazione dei principi costituzionali dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione dei pubblici poteri». La Corte, sostanzialmente, ribadisce che anche per tale tipologia di incarichi il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione deve essere assistito da specifiche garanzie in modo «da garantire la continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativi e quelli di gestione»²⁸⁶.

Le stesse argomentazioni sono state richiamate dalla sentenza n. 304/2010 della Corte Costituzionale, con cui la Corte dichiara la legittimità della norma che prevede l'interruzione

²⁸⁵ La questione oggetto del giudizio di costituzionalità è stata sollevata dal Tribunale di Roma sezione Lavoro, con riferimento all'art. 2 comma 161 del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (“Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”) convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2006, n. 286. Tale disposizione prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti ai sensi del sesto comma dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 a persone estranee alle amministrazioni statali ma di comprovata professionalità cessino, ove non confermati, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto senza che si renda necessaria alcuna motivazione. Sul punto si vedano L. FIORILLO, *Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system: la Corte costituzionale definisce il quadro di operatività dell'istituto, nota a Corte Cost. 5 marzo 2010, n. 81*, in *Giur. Cost.*, 3/2010, pp. 2693 ss.; R. SETTIMI, *Dirigenza statale, incarichi ad esterni e spoil system*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2011, pp. 128 ss.; S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Incarichi dirigenziali attribuiti a personale “esterno” all'amministrazione conferente*, in *Corr. Giur.*, 5/2010, pp. 666 ss..

²⁸⁶ Corte Cost., 15 gennaio 2010, n. 9. Per un commento cfr. E. PASQUALETTO, *Il rapporto a termine con la pubblica amministrazione del dirigente esterno, nota a Corte Cost. 15 gennaio 2010, n. 9*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 4/2010, pp. 850 ss..

automatica del rapporto d'ufficio di dirigenti di uffici di diretta collaborazione con il Ministro qualora non riconfermati entro 30 giorni dall'atto del giuramento del nuovo Ministro (art. 1, comma 24-*bis* del d.l. 181/2006 che, per la precisione, riguarda tutte le assegnazioni di personale ivi compresi gli incarichi a livello dirigenziale e anche i contratti a termine conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione), in quanto, pur nella temporaneità dell'incarico, deve essere assicurata una distinzione tra funzioni politiche e funzioni dirigenziali perché la decadenza automatica pregiudica la continuità dell'azione amministrativa e introduce un elemento di parziarietà. Occorre quindi garantire l'espletarsi di un giusto processo per addivenire alla rimozione dell'incarico e che essa sia giustificata dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti. Con specifico riferimento agli uffici di diretta collaborazione del Ministro (c.d. uffici di *staff*), collocandosi in un ambito organizzativo riservato all'attività politica, che è un contesto diverso dagli organi burocratici, e svolgendo un'attività di supporto strettamente correlata all'esercizio di funzioni politico-amministrativo, trova invece giustificazione l'instaurarsi di un rapporto strettamente fiduciario con l'organo politico.

La Corte ritiene che la separazione di funzioni debba essere assicurata esclusivamente tra l'attività svolta dai Ministri – supportati dagli uffici di diretta collaborazione – e quella esercitata dagli organi burocratici che svolgono funzioni di amministrazione attiva. Nella motivazione della sentenza si argomenta che non è distinzione funzionale tra le attribuzioni del Ministero e quelle degli uffici di diretta collaborazione, dovendo, al contrario, sussistere tra loro un'intima compenetrazione e coesione che giustifichi un rapporto strettamente fiduciario finalizzato alla compiuta definizione dell'indirizzo politico-amministrativo.

La norma in esame, stabilendo che all'atto del giuramento del Ministro tutte le assegnazioni di personale conferite nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione (ivi compresi gli incarichi di livello dirigenziale e consulenze e i contratti anche a termine) decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro, trova infatti giustificazione in ragione del rapporto strettamente fiduciario che sussiste tra l'organo di governo e il suo ufficio di *staff*. Al momento del cambio nella direzione del Ministero è dunque legittimo prevedere l'azzeramento degli incarichi esistenti, che possono eventualmente essere confermati qualora il Ministro ritenga che il personale in servizio possa godere della sua fiducia. Non è d'altra parte obiettabile che queste conclusioni non valgano

per tutto il personale ma soltanto per il Capo di Gabinetto. Infatti, l'attuale configurazione degli uffici di diretta collaborazione impedisce di scindere l'attività di chi svolge funzioni apicali da quelle del restante personale degli uffici di *staff* e l'unitarietà di tali uffici giustifica un trattamento normativo omogeneo in relazione alle modalità di cessazione degli incarichi.²⁸⁷

In seguito, la pronuncia n. 124/2011²⁸⁸ ha riguardato un'ulteriore dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001 – nel testo vigente prima della riforma operata dal d.lgs. 150/2009 – nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del 165/2001 (ossia con riguardo ai soggetti esterni all'amministrazione), cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo. La norma si riferisce quindi ai dirigenti esterni non apicali con compiti di gestione e comporta una cessazione automatica dell'incarico (sia in via transitoria sia per il futuro per un numero indeterminato di volte) a prescindere da ogni valutazione circa l'operato del dirigente. Anche in questo caso la Consulta ribadisce che lo *spoils system* può considerarsi legittimo solo con riferimento a posizioni apicali e non anche per incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione. Inoltre si conferma che anche per i dirigenti esterni devono valere le garanzie idonee ad assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

Di recente, la Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi nell'ambito di una causa giuslavoristica²⁸⁹, ha fornito una lettura costituzionalmente orientata di una norma regionale

²⁸⁷ Analogamente cfr. anche C. Cost 25 luglio 2011, n. 246, in *Foro Amm. CDS*, 1/2012, pp. 18 ss., in cui si riaffermano gli stessi principi enunciati con la sent. 81/2010 circa l'illegittimità costituzionale dei meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative, anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni. La sola differenza rispetto alla sent. 81/2010 è che quella si riferiva a un meccanismo di *spoils system* transitorio (applicabile cioè *una tantum*) mentre questa sentenza riguarda un meccanismo a regime: l'illegittimità stabilita per una norma che trova applicazione una volta sola vale a maggior ragione anche per un meccanismo applicabile per un numero indeterminato di occasioni future. Per un commento si veda S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system*, in *Corr. Giur.*, 10/2011, pp. 1459 ss.

²⁸⁸ Corte Cost., 11 aprile 2011, n. 124, in *Foro Amm. CDS*, n. 7-8/2011, pp. 2237 ss.. Per un commento cfr. S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Spoils system per incarichi di funzione dirigenziale generale*, in *Corr. Giur.*, 7/2011, pp. 1013 ss..

²⁸⁹ Cass. Civ. sez. lavoro, 10 febbraio 2015, n. 2555. La pronuncia riguarda gli artt. 20, sesto comma e 22, quinto comma della l.r. Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 relativi all'ipotesi della decadenza automatica dagli incarichi di direttore generale e di dirigente delle strutture di supporto e di preposti di altri servizi o altre posizioni di *staff*, nei 180 giorni successivi alla rinnovazione degli organi elettivi.

che prevede la decadenza automatica di alcuni incarichi dirigenziali a seguito dell'avvicendamento degli organi elettivi. La Cassazione, sulla scorta dell'indirizzo della Consulta, premette che il c.d. *spoils system*, si applichi esclusivamente agli incarichi dirigenziali di vertice e non si possa estendere agli altri incarichi²⁹⁰. Ne consegue che la cessazione dall'incarico in coincidenza con il mutare dell'organo di governo (Presidente della Giunta regionale, Sindaco, ecc.), senza alcuna valutazione di merito, si può applicare esclusivamente agli incarichi che sono di vertice, intendendo come tali quelli che sono caratterizzati da una "stretta contiguità con il vertice politico". Gli indicatori da considerare per verificare se siamo in presenza o meno di incarichi di questo tipo sono il tipo di soggetto cui spetta il potere di nomina (deve trattarsi di un organo politico) e il criterio su cui si basa la scelta dell'incaricato (*intuitu personae* anziché requisiti professionali). Secondo la Cassazione, tuttavia, occorre considerare che non è concesso fare ampia applicazione dell'*intuitus personae* senza ledere anche il principio strettamente correlato della continuità dell'attività amministrativa, per cui la deroga a tale principio può essere giustificata solamente in presenza di incarichi in cui il tasso di fiduciarità è elevato e comunque le relative disposizioni non sono suscettibili di interpretazioni né estensive né analogiche. Nel caso specifico la normativa regionale sottoposta a giudizio di legittimità equipara a quelli direttoriali anche gli incarichi di strutture speciali di supporto ma, chiarisce la Corte Suprema, questo genere di disposizione non può essere esteso in via interpretativa anche agli incarichi dirigenziali conferiti a tempo determinato.

Infine, negli ultimi mesi, anche il giudice contabile in sede di appello ha avuto modo di pronunciarsi incidentalmente su una questione che riguardava la decadenza automatica da un incarico dirigenziale alle dipendenze di un Ministro²⁹¹. La pronuncia, ripercorrendo l'*iter*

²⁹⁰ La Cassazione si rifà alle precedenti pronunce della Consulta (*ex pluris* n. 103/2007 e 224/2010) e a un precedente della stessa Corte di Cassazione, ordinanza n. 13064/2014.

²⁹¹ Si tratta della sentenza n. 38 del 15 gennaio 2015, con cui la Corte dei conti si pronuncia sulla sussistenza dell'ipotesi di responsabilità erariale indiretta (che ricorre allorché il depauperamento delle casse pubbliche derivi dall'accoglimento, in sede giurisdizionale o transattiva, della pretesa risarcitoria di un terzo leso da un comportamento o provvedimento illegittimo del dipendente pubblico) a carico del Ministro per i danni arrecati al dicastero di appartenenza nell'esercizio dell'attività di "alta amministrazione" di gestione degli incarichi dirigenziali. Nel caso in esame, la contestazione del danno erariale a carico del Ministro trova origine nel riconoscimento da parte del Tribunale di Roma di un risarcimento di Euro 76.708,00 a favore di un *manager* pubblico illegittimamente escluso dalla compagine dirigenziale del Ministero dell'ambiente a seguito dell'intervenuta decadenza dall'incarico *ex art. 3, settimo comma della l. 145/2002*, secondo la quale gli incarichi dirigenziali di livello generale dei vari dicasteri cessano automaticamente dopo sessanta giorni dalla data di

seguito dagli interventi del giudice delle leggi, si concentra sui caratteri che deve avere un determinato incarico dirigenziale al fine di poter essere suscettibile di cessazione automatica ai sensi della legge Frattini. Il giudice contabile non si discosta dall'orientamento secondo cui la nomina fiduciaria del dirigente da parte del Ministro trova giustificazione per gli incarichi apicali dei vari dicasteri, ma non altrettanto può dirsi per gli incarichi inferiori.

In particolare, la Corte dei conti sintetizza in questo modo la posizione espressa nel tempo dal giudice delle leggi: «un'applicazione indiscriminata dello *spoils system* finisce con lo snaturare la funzione della dirigenza, che è precipuamente quella di assicurare la continuità dell'azione amministrativa indipendentemente dagli avvicendamenti che interessano gli organi elettivi, nonché con il violare il principio della responsabilità dirigenziale, che consente, a seconda dei casi, il mancato rinnovo dell'incarico o la rimozione anticipata del dirigente solo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi allo stesso assegnati ed, in ogni caso, all'esito di un procedimento di contestazione assistito dalla garanzia del contraddittorio».

Con particolare riferimento al coinvolgimento del giudice contabile in una vicenda che riguarda un'ipotesi di decadenza automatica dall'incarico dirigenziale occorre precisare che le reazioni in sede giurisdizionale dei soggetti interessati dalle fattispecie di decadenza verificatesi in applicazione dello *spoils system*, hanno evidenziato, talvolta, profili di responsabilità erariale a carico delle figure di vertice dell'apparato amministrativo chiamate a gestire i sottostanti rapporti di lavoro, come nel caso in esame.

Per effetto di del disposto dell'art. 3, settimo comma, della l. 145/2002²⁹², infatti, il dirigente al quale non fosse confermato il precedente incarico aveva diritto all'attribuzione di un nuovo

entrata in vigore della legge medesima. Sulla base di questa disposizione, il Governo allora in carica aveva fatto un'applicazione "straordinaria" del meccanismo dello *spoils system* ivi previsto, allo scopo di rinnovare i vertici dirigenziali delle strutture ministeriali.

²⁹² Il citato articolo recita: «In sede di prima applicazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1 del presente articolo, ai dirigenti ai quali non sia riattribuito l'incarico in precedenza svolto è conferito un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, al dirigente è attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno. La relativa maggiore spesa è compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l'amministrazione che conferisce l'incarico».

incarico dirigenziale o, in subordine, di un incarico di studio di un anno, in ogni caso con il mantenimento del trattamento economico già goduto. Nel caso *de quo*, questo non è avvenuto.

Il dirigente, infatti, dopo la decadenza da quello precedente, si è ritrovato senza alcun nuovo incarico, per cui ha deciso di adire il Tribunale di Roma in qualità di giudice del lavoro, dal quale ha ottenuto il riconoscimento di un ristoro pari ad Euro 76.708,00. Per effetto della condanna così inflitta all'Amministrazione, la Procura della Corte dei conti ha ritenuto che sussistesse un'ipotesi di danno erariale indiretto a carico del Ministro e del Capo di Gabinetto *pro tempore*, colpevoli di non aver dato attuazione all'obbligo di reimpiego del dirigente previsto dal citato art. 3, settimo comma, esponendo, così, l'amministrazione di appartenenza alle pretese risarcitorie del soggetto leso.

Il giudice contabile, sia in primo grado sia in appello, ha tuttavia escluso la responsabilità erariale non ravvisando in capo al Ministro l'elemento soggettivo della "colpa grave"²⁹³, in quanto all'epoca il Ministero era oggetto di un programma di riorganizzazione e razionalizzazione interna, improntato ad una significativa riduzione dei dipartimenti (quello avviato con il d.lgs. nr. 300 del 30 luglio 1999), tale da rendere "parzialmente" giustificabile, in quanto ispirata a prudenza, la scelta del Ministro di non conferire alcun incarico, nemmeno di studio, al dirigente decaduto.

3.3. Le particolarità dello *spoils system* in ambito sanitario

Sulla scia della sentenza della Corte Costituzionale 104/2007²⁹⁴, ha preso avvio un particolare filone giurisprudenziale che riguarda appunto l'ambito sanitario²⁹⁵, che si pone l'obiettivo di

²⁹³ Ai sensi dell'art. 1 della l. 20/1994, infatti, «[l]a responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali».

²⁹⁴ In particolare, la giurisprudenza si è trovata a fare i conti con le conseguenze delle dichiarazioni di incostituzionalità delle disposizioni censurate dalla sent. 104/2007, nuovamente censurando l'intervento del legislatore regionale e ribadendo, rafforzandole, le argomentazioni illustrate nella sentenza pilota.

²⁹⁵ Per una panoramica generale dello *spoils system* in ambito sanitario cfr. G. CERESSETTI, *Spoil system in ambito sanitario tra fiduciarità ed imparzialità*, in *Foro Amm. CDS*, 7-8/2009, pp. 1655 ss.. Cfr. anche F. CASTIELLO, *Spoils system dei Direttori generali delle AA.SS.LL. del Lazio. Atto terzo, ovvero l'uso spregiudicato del potere legislativo*, in *www.LexItalia.it*, 2008.

verificare se gli incarichi dei direttori generali delle ASL abbiano natura fiduciaria, anche alla luce delle particolari interdipendenza funzioni affidate loro.

La giurisprudenza ha infatti avvertito l'esigenza di stabilire una serie di cautele aggiuntive all'applicazione dello *spoils system* in ambito sanitario: la cessazione automatica dell'incarico non può, infatti, trovare applicazione per i direttori generali delle ASL perché essi, pur nominati da un organo politico, sono una figura tecnico-professionale, cui sono riconosciute particolari responsabilità dirigenziali ma gli incarichi loro attribuiti non hanno le caratteristiche di un rapporto fiduciario strettamente connesso con il livello politico. Inoltre vale ad escludere l'operatività della decadenza automatica la presenza di una molteplicità di livelli intermedi (come ad esempio, uffici di diretta collaborazione, dipartimento e direzione generale) che impediscono un rapporto istituzionale diretto con l'organo politico.

Gli stessi principi stigmatizzati nella sentenza 104/2007 sono stati, infatti, ribaditi in termini analoghi anche dalla decisione del 29 ottobre del 2008, n. 351, concernente la decadenza automatica dei direttori generali delle ASL, che rappresenta la pronuncia con cui prende vita il filone dell'applicazione dello *spoils system* in ambito sanitario. Con questa pronuncia, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e secondo comma della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 ("Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale") rispetto all'art. 97 Cost..

Le disposizioni impugnate consentivano alla Giunta regionale di deliberare in via alternativa a) il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro, oppure b) un'offerta di equo indennizzo (soluzione quest'ultima da doversi adottare qualora l'interruzione del rapporto si fosse protratta per oltre sei mesi), nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 104/2007, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro²⁹⁶.

²⁹⁶ La Corte era stata investita della questione di legittimità costituzionale da parte del Consiglio di Stato (ord. 16 ottobre 2007, n. 5388) con riferimento alla legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 recante "Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime ad opera della Corte Costituzionale", che trovava fondamento

La Corte costituzionale, in proposito, ha osservato che forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione dei dirigenti amministrativi perché inidonee a riparare il pregiudizio arrecato all'interesse collettivo dalla illegittima rimozione del dirigente. Di contro, la Corte propone quello che dovrebbe essere il contenuto minimo e necessario della tutela offerta dall'ordinamento al dirigente eventualmente rimosso in modo illegittimo, sostenendo che:

- (i) nel settore del lavoro pubblico il potenziale effetto reintegratorio garantito dal ricorso vittorioso alla tutela costitutiva di annullamento di illegittimi atti di rimozione non può essere surrogato dalla previsione di forme di ristoro meramente patrimoniale (di natura indennitaria o di natura risarcitoria);
- (ii) questa impostazione discende direttamente dall'interpretazione dell'art. 97 Cost., per il quale la piena ed effettiva restaurazione dell'interesse collettivo «all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione» non potrebbe mai essere realizzata attraverso la soddisfazione monetaria delle aspettative del dirigente pubblico rimosso (evento che, piuttosto, contribuirebbe a rendere ulteriormente onerosa l'azione amministrativa, comunque gravata dalle spese relative alla retribuzione del dirigente pubblico di nuova nomina).

Non rileva, peraltro, l'assunto che in materia sanitaria la normativa di riferimento non sia quella nazionale sulla dirigenza in generale e bensì quella regionale, posto che gli strumenti di collegamento tra vertice politico (Giunta) e soggetto a capo dell'amministrazione (direttore generale dell'ASL) risultano i medesimi. L'elemento di novità di questa sentenza è la chiara distinzione tra rapporto fiduciario (che si fonda sul criterio utilizzato per la nomina dei direttori generali) ed il fenomeno di decadenza automatica. Infatti, laddove l'incarico venga affidato non solo in virtù di elementi politici ma anche di elementi tecnici, la revoca dell'incarico prima della sua scadenza naturale è possibile solo nei casi in cui si riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi.

nell'esigenza di adottare una puntuale soluzione alle situazioni scaturenti dalla pronuncia n. 104/2007 che aveva valutato illegittime quelle disposizioni che nell'estendere il meccanismo della decadenza ai direttori generali delle aziende sanitarie locali introducevano un rapporto di dipendenza dell'amministrazione rispetto all'organo politico.

Nello stesso senso si esprime la sentenza n. 390/2008 del 28 novembre 2008 sottraendo all'applicazione dell'istituto dello *spoils system* i componenti degli organi di controllo amministrativo e contabile di un'azienda sanitaria regionale. I giudici, infatti, hanno dichiarato non conforme a Costituzione l'art. 133 della l.r. Lazio 4/2006, che prevedeva la decadenza automatica per i membri del collegio sindacale delle ASL. Non trattandosi di un organo svolgente funzioni di amministrazione attiva quanto piuttosto di un organo di controllo, a maggior ragione ed in modo ancora più marcato trovano applicazione i principi di imparzialità e neutralità per quanto riguarda i meccanismi di decadenza automatica, in quanto i componenti dell'organo di vigilanza non sono chiamati ad attuare programmi e obiettivi del politico ma svolgono in posizione di neutralità funzioni attinenti alla vigilanza.

Non sembra discostarsi da questi risultati anche la Corte di Cassazione che, in tema di risoluzione del rapporto di lavoro del direttore amministrativo di un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, prendeva in esame la l.r. Lazio 16 giugno 1994, n. 18, che all'art. 15, sesto comma, norma che prevede la cessazione del direttore sanitario e amministrativo dai rispettivi incarichi entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale²⁹⁷.

Secondo il giudice di legittimità, la *ratio* di tale fattispecie di estinzione automatica dell'incarico va individuata nell'intento di assicurare la costante permanenza del rapporto fiduciario tra direttore generale della ASL e i propri collaboratori, fondato sulla provenienza della nomina dallo stesso soggetto e non nell'esigenza di garantire l'automatico adeguamento della durata della nomina del dirigente a quella degli organi di indirizzo politico. Non si tratterebbe, quindi, di *spoils system* in senso tecnico, dal momento che non regola un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce l'incarico ed il soggetto che lo riceve, ma concerne l'organizzazione dell'ente pubblico con funzioni di reciproca cura in ambito sanitario e mira a garantire la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari.

Tra le altre principali sentenze si ricorda Corte Cost. 9/2010 che, richiamando i principi enunciati nella sentenza 104/2007, esclude sia che i direttori generali delle ASL siano dirigenti apicali, sia che essi vengano nominati in base a criteri fiduciari, perché al contrario la loro nomina è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità.

²⁹⁷ Cass. Civ., sez. lav. 9 giugno 2009, n. 13232.

Secondo il giudice delle leggi le disposizioni censurate violano gli artt. 97 e 98 Cost. (in particolare la continuità dell'azione amministrativa e il giusto procedimento nei confronti del funzionario che non ha il diritto di intervenire nel procedimento che conduce alla sua rimozione) perché sottopongono a regime di decadenza automatica non solo i titolari di organi di vertice ma anche soggetti scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali. Di conseguenza si sostiene che lo *spoils system* puro possa riguardare solo gli organi di vertice dell'amministrazione pubblica selezionati su base esclusivamente fiduciaria e in coerenza con l'indirizzo politico.

Ancora, la sentenza 34/2010²⁹⁸ evidenzia in modo incontrovertibile l'*overruling* della Consulta rispetto alla fase 1996-2006. Essa riguarda la fattispecie contenuta ai commi 1 e 4 dell'art. 1 della l.r. Calabria 3 giugno 2005, n. 12, che prevedevano un ampio ventaglio di ipotesi decadenziali automatiche (tra cui la cessazione dell'incarico dei direttori ASL e direttore generale dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale - Arpacal) collegate alla proclamazione del nuovo Presidente della Giunta Regionale e con applicazione anche retroattiva agli incarichi conferiti nove mesi prima la data di insediamento dei nuovi organi.

La Corte premette che le medesime disposizioni erano state oggetto di una precedente pronuncia interpretativa di rigetto (la sentenza n. 233/2006) che aveva riconosciuto la legittimità della legislazione regionale sullo *spoils system*, in quanto applicabile ai soli incarichi di vertice conferiti direttamente dall'autorità politica e con essa contigui). Con questa sentenza, invece, la Corte ha meglio precisato la portata di quanto enunciato dalla 233/2006, chiarendo che i meccanismi di decadenza automatica contrastano con i principi costituzionali ove siano applicati ad incarichi dirigenziali non apicali. Ai fini dell'applicazione dei meccanismi di *spoils system* devono essere integrati due requisiti:

- a) apicalità dell'incarico (*i.e.* il tipo di funzioni da affidare devono implicare un rapporto istituzionale diretto ed immediato con l'organo politico, tali per cui occorre l'adesione personale del nominato all'orientamento politico del nominante);

²⁹⁸ A tal riguardo si rinvia a C. DI NARDO, *La Corte Costituzionale torna (definitivamente?) sullo "spoils system" con una nuova pronuncia abrogativa*, nota a Coste Costituzionale 5 febbraio 2010, n. 34, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2010, pp. 145 ss..

- b) fiduciarietà della scelta del soggetto da nominare (*i.e.* la scelta è basata su una valutazione soggettiva di consonanza e coerenza politica e personale con il titolare dell'organo politico).

Al di fuori di questi due criteri l'applicazione dello *spoils system* si pone in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto altrimenti si pregiudica la continuità dell'azione amministrativa, ledendo i principi di buon andamento e di imparzialità. Richiamando in particolare la sentenza n. 104/2007, la Corte esclude che siano suscettibili di applicazione dei meccanismi di *spoils system* gli incarichi di direzione generale che, pur formalmente attribuiti dall'organo politico, non sono in rapporto di diretta collaborazione rispetto all'organo. Inoltre i direttori generali delle ASL non sono nominati in base a criteri puramente fiduciari, cioè in ragione di valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico, rilevandosi che la nomina dei direttori generali delle ASL della Regione Calabria è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità. Le disposizioni censurate violano pertanto i principi di continuità dell'azione amministrativa e del giusto procedimento di cui gli artt. 97 e 98 Cost. in quanto sottopongono all'identico regime di decadenza automatica non solo i titolari di organi di vertice nominati *intuitu personae* dall'organo politico, ma anche i soggetti che non possiedono l'uno o l'altro di tali requisiti e che sono scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali e poiché la loro nomina avviene, seppur in misura ridotta, in base a criteri di professionalità tecnico-comparativa.

Infine, con la sentenza del 24 giugno 2010, n. 224 è stata dichiarata l'illegittima costituzionale dell'art. 15, sesto comma, della l.r. 16 giugno 1994, n. 18, Lazio ("Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e ss.mm. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere"), che, prevedendo un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata senza previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da una pregressa responsabilità del dirigente, comportando una vera e propria "discontinuità della gestione" (cfr. sentenza n. 55 del 2009), che contrasta con l'art. 97 Cost. In particolare, la disposizione impugnata prevede che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessino dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possano essere riconfermati e contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali,

senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente.

3.4. Lo *spoils system* oneroso

Tematica connessa e intrecciata rispetto allo *spoils system* in ambito sanitario è quella del c.d. *spoils system* oneroso, da intendersi come la previsione di un'ipotesi di indennizzo, alternativa ed ostativa alla reintegrazione, del dirigente che risulti cessato dall'incarico per effetto di una legge.

Come esaminato nei paragrafi precedenti, infatti, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 104/2007 i legislatori delle Regioni le cui norme erano state dichiarate incostituzionali (*i.e.* Lazio e Sicilia) si trovavano nella difficoltà di dover disciplinare alcune situazioni giuridiche attuatesi in costanza della norma incostituzionale e, in particolare, nella situazione di dover prevedere un correttivo che giustificasse che i dirigenti "cessati" non potessero avanzare pretese ad essere reintegrati nell'incarico precedentemente ricoperto. La soluzione adottata da entrambe le Regioni si sostanzia nell'autorizzare la Giunta Regionale ad intervenire sulla posizione dei componenti degli organi istituzionali decaduti dalla dichiarazione di incostituzionalità mediante sent. 104/2007, lasciando ad essa l'alternativa tra il reintegro delle cariche e la corresponsione di un equo indennizzo, soluzione quest'ultima da adottare obbligatoriamente senza facoltà di scelta per la Giunta qualora l'interruzione della prestazione lavorativa si fosse protratta per oltre sei mesi.

Secondo entrambi i legislatori regionali coinvolti, quindi, la corrispondenza di un equo indennizzo al funzionario fatto decadere sarebbe stata la risposta legislativa ai rilievi mossi dalla Corte Costituzionale sulla necessità che la posizione di direttore generale dovesse essere assistita da garanzie e tutele.

In dottrina²⁹⁹ e giurisprudenza³⁰⁰ sono immediatamente seguite forti critiche e censure riguardo questa soluzione, perché ritenuta violativa dei principi di imparzialità e buon andamento. In particolare, secondo il giudice costituzionale, la trasposizione di meccanismi

²⁹⁹ G. CERESSETTI, *Spoil system in ambito sanitario tra fiduciarietà ed imparzialità*, in *Foro Amm. CDS*, 7-8/2009, pp. 1655 ss..

³⁰⁰ *Ex multis* si cita Corte Cost. 351/2008.

lavoristici privati anche al lavoro pubblico sarebbe ingiustificabile perché la disciplina del lavoro in ambito pubblico deve considerare elementi diversi e ulteriori rispetto alle esigenze di tutela del dipendente, in quanto deve essere tutelata in maniera altrettanto pregnante anche l'amministrazione. Di qui l'inidoneità del ristoro economico, che può essere satisfattivo dell'interesse del funzionario non confermato, ma non del pregiudizio arrecato a principi costituzionali violati, quali imparzialità e l'indipendenza della pubblica amministrazione, che travalicano la dimensione del singolo e che riguardano il corretto operare della pubblica amministrazione. Infatti, l'eventuale ristoro economico del singolo non attenua il pregiudizio arrecato dalla rimozione del funzionario operata *ad nutum* all'imparzialità e al buon andamento perché, come si è visto, sarebbero necessarie altre forme di tutela e garanzia per il funzionario cui sia stato revocato l'incarico, quali l'espletarsi di un giusto procedimento e la motivazione del provvedimento di cessazione dall'incarico.

In più, il meccanismo del ristoro economico ha indubbie conseguenze finanziarie per l'amministrazione, che si trova a dover affrontare in contemporanea le spese di retribuzione dei nuovi funzionari nominati ed il ristoro per quelli non confermati. Pertanto, il *vulnus* al principio del buon andamento si estrinsecerebbe in due direzioni: sia con riguardo al corretto operare della pubblica amministrazione nel rispetto dei principi di imparzialità e indipendenza, sia rispetto all'agire amministrativo efficace ed efficiente esente da oneri ingiustificati.

La posizione assunta dalla Corte è, pertanto, quella di assoluta cautela volta alla tutela del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, nel momento in cui afferma che le modalità volte a garantire un collegamento tra i due livelli non possono strutturarsi in meccanismi che risultino inconciliabili con il principio del buon andamento.

Di conseguenza, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella medesima sent. 351/2008, nei casi di risoluzione automatica del contratto di diritto privato disciplinante il rapporto di lavoro dirigenziale, la reintegrazione dovrebbe essere la soluzione da privilegiare, sul presupposto che l'alternativa risarcitoria non soltanto non ritorsa il pregiudizio arrecato a imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ma comporta anche un aggravio di costi per la collettività.

Più recentemente anche la Corte di Cassazione ha avuto modo di esprimersi in relazione alla risarcibilità del pregiudizio subito dal dirigente pubblico per l'anticipata rimozione dalle funzioni disposta in applicazione di una previsione di legge successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima. Con la sent. sez. lavoro, 9 gennaio 2013, n. 355³⁰¹, il giudice di legittimità ha escluso la risarcibilità del danno derivante al dirigente dalla cessazione *ante tempus* dell'incarico dirigenziale per mancanza di dolo o colpa dell'amministrazione che abbia applicato la norma di legge vigente e solo successivamente dichiarata incostituzionale.

Secondo un principio del tutto consolidato, la retroattività della dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta che la disposizione illegittima non possa essere applicata ai rapporti ancora in corso o da costituire o come regola di giudizio dei rapporti pregressi non ancora coperti da giudicato³⁰².

Tuttavia quella stessa disposizione che ha vissuto nell'ordinamento può aver prodotto effetti irreversibili e l'illiceità del comportamento realizzato in conformità alla norma dichiarata illegittima non può fondarsi sull'efficacia della sentenza di accoglimento relativamente ai rapporti sorti anteriormente, difettando l'amministrazione del dolo o della colpa. Infatti, la c.d. retroazione della pronuncia di incostituzionalità è limitata all'antigiuridicità delle disposizioni che ne siano investite che diventano inapplicabili dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza ma non se ne può ricavare la colpa del soggetto che abbia conformato il proprio comportamento alla disposizione solo successivamente investita della declaratoria di incostituzionalità. Vi è quindi mancanza di elemento soggettivo di imputazione della responsabilità per una cessazione anticipata dell'incarico dirigenziale disposta ottemperando a una disposizione successivamente dichiarata incostituzionale. Di conseguenza la pretesa risarcitoria è stata respinta per mancanza di imputabilità dell'inadempimento contrattuale.

³⁰¹ Per un commento si veda E.A. APICELLA, *Irrisarcibilità del danno da spoils system e tutela del dirigente pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2014, pp. 32 ss..

³⁰² Sull'efficacia retroattiva delle decisioni di accoglimento della Corte Costituzionale e sul limite dei rapporti esauriti cfr. F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge)*, Padova, 1997 e G. COSMELLI, *Efficacia intertemporale delle declaratorie di illegittimità costituzionale e situazione sostanziale: appunti in tema di incostituzionalità sopravvenuta*, in *Giur. Cost.*, 2/2012, pp. 1557 ss..

Al contrario l'illecito è imputabile e il danno risarcibile solo dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza che dichiara l'incostituzionalità della norma, con la conseguenza che sono dovute al dirigente solo le differenze retributive che sarebbero spettate da quel giorno fino alla scadenza del termine previsto nel contratto di incarico.

Esistono tuttavia altri strumenti di tutela a favore del dirigente rimosso dall'incarico per effetto di disposizioni di legge poi dichiarate costituzionalmente illegittime, che qui non sono esaminati perché esulano dall'ambito dei rapporti tra politica e amministrazione, quali i rimedi civilistici dell'inadempimento contrattuale, come il risarcimento del danno commisurato alle retribuzioni mancate a causa della mancata esecuzione della prestazione spettante non dalla data del recesso ma dall'offerta della prestazione nonché la reintegrazione nell'incarico.

4. Quadro di sintesi delle condizioni di legittimità dello *spoils system* “all'italiana”

Dopo aver analizzato le origini dello *spoils system* anche a livello comparato e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, anche in relazione ad alcuni casi particolari, si ritiene utile proporre un quadro di sintesi delle condizioni di legittimità dello *spoils system* “all'italiana”, delle garanzie offerte ai pubblici funzionari che possono essere assoggettati ai relativi meccanismi e dei punti di chiusura del sistema che, accanto alla cessazione automatica degli incarichi, ha previsto una serie di differenti meccanismi con altrettante garanzie a presidio del loro utilizzo³⁰³.

Innanzitutto occorre rilevare che oggi, sul piano normativo, lo *spoils system* è limitato, ai sensi dell'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001, ai soli incarichi di segretario generale,

³⁰³ Per un quadro generale e sintetico sullo *spoils system* all'italiana si vedano C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, Studi Parlamentari E Di Politica Costituzionale, Anno 44 – N.171-172, 1°-2° trimestre 2011, in www.federalismi.it; A. DI CASOLA, *Dirigenza fiduciaria ed uffici di diretta collaborazione: è legittimo uno spoils system “rafforzato”*, in *Riv. Dir. Lav.*, 2/2011, pp. 350 ss.; M. CLARICH, *Corte Costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in www.astrid-online.it; F. MERLONI, *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in AA.VV., *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007; F. BACCHINI, *Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte Costituzionale ed evoluzione normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2012, pp. 793 ss.; RONCONI, *Lo spoils system visto dalla Corte Costituzionale: il rapporto tra politica e amministrazione*, nota a Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 2008, n. 161, in *Filo Diritto* 2 luglio 2008; F. LOGIUDICE, G. NERI, *La dirigenza pubblica: lo spoils system dalla giurisprudenza alla recente manovra d'estate*, in www.altalex.com.

capo dipartimento e equivalenti: solo con riferimento a queste tipologie di incarichi è ammessa la cessazione automatica conseguente all'avvicendamento politico, decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo, senza possibilità di controllo giurisdizionale. Si tratta, nello specifico, di ruoli apicali e di incarichi dirigenziali di vertice il cui tratto distintivo è lo svolgimento di funzioni di supporto all'attività di definizione dell'indirizzo degli organi di governo³⁰⁴.

Come chiarito dalla giurisprudenza esaminata nel par. 3.2, l'istituto dello *spoils system*, quando applicato ai dirigenti non apicali, è in aperto contrasto con la nostra tradizione storica del ruolo del pubblico funzionario, e ne mina alla base la stessa funzione. È pertanto considerata istituzionalmente illegittima la possibilità della cessazione automatica degli incarichi dirigenziali non apicali a seguito del cambio di Governo. In dottrina si è osservato che il confine fra *spoils system* ammesso e quello vietato viene a coincidere con il confine che separa la formazione dell'indirizzo politico e l'attuazione dello stesso³⁰⁵.

I presupposti imprescindibili per l'applicabilità dei meccanismi di cessazione automatica sono dunque due, in assenza di uno dei quali non potrà parlarsi di *spoils system*:

- a) la nomina fiduciaria;
- b) il cambio di Governo.

In particolare, la fiduciarietà riguarda ipotesi in cui gli incaricati siano individuati in base all'*intuitus personae*, ossia con modalità che mirano a rafforzare la coesione tra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico. Deve trattarsi di uffici la cui azione consiste nella specificazione e concretizzazione delle indicazioni politiche e si traduce a sua volta nella programmazione e indirizzo dell'azione delle strutture sottoposte, deputate all'esercizio dell'amministrazione puntuale.

Inoltre, poiché i meccanismi di *spoils system* si collocano all'interno del delicato equilibrio che deve mantenersi tra organi politici ed organi amministrativi, la giurisprudenza ha elaborato le condizioni a tutela della posizione dell'amministrazione, operando un accurato

³⁰⁴ Cfr. *inter alia* P. CERBO, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Lav. Publ. Amm.*, 2/2007, pp. 449 ss..

³⁰⁵ S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/2012, pp. 39 ss.

bilanciamento tra incremento del livello di fiduciarità del rapporto tra organo politico ed organo burocratico e buon andamento della pubblica amministrazione³⁰⁶. Ne discende che, se si vuole davvero distinguere sul piano funzionale fra indirizzo e gestione, occorre limitare, sul piano strutturale, la relazione fiduciaria con l'organo politico ai funzionari che partecipano all'indirizzo senza estenderla a coloro che sono impegnati nella gestione, cioè all'attuazione dell'indirizzo stesso.

Il punto di chiusura del sistema è dato da quegli istituti che hanno effetti simili ai meccanismi delle spoglie – in quanto il risultato pratico a seguito della loro applicazione è che il funzionario non ricopre più l'incarico che gli era stato assegnato – ma da essi se ne distinguono sul piano definitorio e concettuale. Giurisprudenza e dottrina³⁰⁷ si sono infatti dedicate, spesso in parallelo con lo *spoils system*, ai casi di revoca dell'incarico prima della scadenza e di mancata conferma alla scadenza dell'incarico. Queste ultime, come già accennato, si distinguono dallo *spoils system* per il fatto che non operano automaticamente in virtù di una disposizione di legge, ma sono la conseguenza dell'esercizio di un potere autoritativo. Inoltre revoca e mancata conferma si radicano su presupposti ben diversi da quelli che giustificano l'operatività dei meccanismi di cessazione automatica dell'incarico. Entrambe le fattispecie, infatti, possono riguardare incarichi non apicali e non dipendono da un cambio dell'esecutivo.

In particolare, la revoca degli incarichi si può legittimamente esercitare solo nell'ipotesi prevista dall'art. 19 comma 1-ter del d.lgs. 165/2001 che rinvia all'art. 21 del medesimo decreto, cioè in caso di responsabilità dirigenziale per mancanza di raggiungimento degli obiettivi fissati o inosservanza delle direttive ministeriali. La revoca deve essere ancorata a dati oggettivi e valutabili, e non può essere esercitata *ad nutum*, dovendo inoltre attenersi a precise garanzie procedurali, nel rispetto soprattutto dei principi del giusto procedimento dettati dalla l. 241/1990, che impongono l'adozione della revoca con atto comunicato al dirigente con congruo preavviso, motivato sulla base dell'oggettivo riscontro del mancato raggiungimento degli obiettivi – da accertarsi attraverso le risultanze del sistema di

³⁰⁶ Si veda L. GRIMALDI, *La controversa disciplina della dirigenza pubblica regionale nella più recente giurisprudenza costituzionale sullo spoils system*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 19 gennaio 2010.

³⁰⁷ Si vedano le sentenze richiamate *infra*. Per la dottrina cfr. L. IEVA, *Gli incarichi dirigenziali nel lavoro pubblico*, in *Foro Amm.*, 6/2016, pp. 1678 ss..

valutazione previsto dallo stesso d.lgs. n. 150/2009 – o dell'inosservanza delle direttive ministeriali imputabili al dirigente e previo contraddittorio.

Di conseguenza l'atto di revoca, a differenza della cessazione *ex lege* dell'incarico è sottoposto a controllo giurisdizionale in relazione alla sua legittimità sostanziale e al rispetto delle garanzie procedurali.

Ricorre però anche un'altra ipotesi di revoca dell'incarico prima della sua scadenza naturale che non presuppone una necessaria valutazione negativa del dirigente ma che è ancorata a processi di riorganizzazione. Anche in questo caso, però, l'amministrazione è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione, sindacabile in sede giurisdizionale – con un preavviso congruo e prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico –, al dirigente, che tuttavia può avere anche una retribuzione di valore economico inferiore, fatto salvo il diritto alla conservazione del trattamento economico in godimento fino alla scadenza del termine. Il fatto che il dirigente possa trovarsi costretto ad accettare anche un incarico di valore economico inferiore (e, presumibilmente, di minore rilievo sul piano del contenuto funzionale), anche laddove il sistema di valutazione abbia, in ipotesi, espresso un giudizio di eccellenza sulla sua prestazione, sembra poco coerente con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Fattispecie diversa dalla revoca, che avviene nel corso dello svolgimento dell'incarico dirigenziale, è la mancata conferma dell'incarico alla scadenza dello stesso, la quale deve essere disposta parimenti mediante idonea e motivata comunicazione al dirigente, sindacabile in sede giurisdizionale, con un preavviso congruo, indicando i posti disponibili per il nuovo incarico. Anche in questo caso si pone in secondo piano la valutazione dei risultati da cui si può prescindere.

Ciò che accumuna la disciplina di queste fattispecie è, in ogni caso, il fatto di aver reso precaria la posizione del dirigente anche in un momento anteriore alla scadenza dell'incarico. Tale debolezza del dirigente è però recuperata nel momento in cui l'amministrazione è obbligata a contestare l'addebito al dirigente (nel caso di revoca per responsabilità) ma, soprattutto, a garantire l'effettività di un contraddittorio che consenta a quest'ultimo di esercitare il proprio diritto di difesa. Di conseguenza si potrebbe affermare che, a causa delle

garanzie poste a tutela del dirigente, la revoca, così come il mancato rinnovo anziché la conferma a scadenza, sono l'eccezione.

Da quanto sopra, risulta chiaro come nelle pronunce in cui la Corte Costituzionale ha dettato le linee di garanzia che hanno poi ispirato la riforma Brunetta (cfr. il già citato art. 37 del d.lgs. 150/2009), i giudici costituzionali abbiano preso posizione su prassi e applicazioni di norme che non riguardavano lo *spoils system* nella sua versione pura, quanto piuttosto fattispecie molto simili a quelle della revoca e del mancato rinnovo a scadenza. Si può dire che lo *spoils system*, a seguito del *labor limae* operato dal legislatore sulla scorta delle pronunce della Corte Costituzionale, non esista più, se non limitatamente ai soli incarichi di segretario generale, capo dipartimento e equivalenti di cui all'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001: in tutti gli altri casi non si hanno più cessazioni automatiche bensì provvedimenti di revoca motivati.

RILIEVI CONCLUSIVI

Questa tesi, chiusa prima degli esiti del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, ha passato in rassegna solo alcuni esempi di come si declinano – in Italia e negli ordinamenti di volta in volta assunti come paradigmatici a livello comparato – i rapporti tra politica e amministrazione, ma non tutte le forme che assumono tali rapporti poiché manca un modello-tipo e, anzi, il modello delle relazioni tra politica ed amministrazione che si desume dalla Costituzione è aperto e di conseguenza sono innumerevoli le possibilità e le varianti.

Come visto, infatti, la Costituzione italiana, oltre a non fornire una vera e propria definizione né di politica né di amministrazione, non si preoccupa neppure di chiarire quelli che devono essere i rapporti tra le due. Nelle norme della Costituzione dedicate alla pubblica amministrazione – poche, scarse e per lo più rette da principi “impliciti”³⁰⁸, desunti ricostruendo in combinato disposto tra loro le norme relative alla composizione del Governo, all’assetto degli apparati ministeriali, alla posizione giuridica dei componenti dell’esecutivo e dei funzionari pubblici, ai limiti e condizioni imposti all’azione amministrativa e alla tutela giurisdizionale offerta verso quest’ultima – convivono più archetipi, anche tra loro confliggenti, che a loro volta sono condizionati dalla forma di governo (*rectius* dalle forme di governo che trovano cittadinanza nel nostro ordinamento: repubblicana a livello statale e presidenziale a livello locale), dalla storia e dalla prassi.

È proprio l’esilità e l’esiguità di questo quadro di principi a consentirne la flessibilità e l’adattabilità a molteplici e differenziate forme di interrelazione tra politica e amministrazione. L’analisi isolata delle disposizioni costituzionali relative al Governo e alla pubblica amministrazione potrebbe infatti indurre a considerare, nella prospettiva degli artt. 97 e 98 Cost., l’amministrazione completamente separata dalla politica e, all’opposto, nella prospettiva dell’art. 95 Cost., una sovrapposizione e un controllo della politica sull’amministrazione. La combinazione delle due regole conduce, invece, a un «modello composito di regolazione dei rapporti tra politica e amministrazione»³⁰⁹ che si strutturano – o

³⁰⁸ Così G.M. SALERNO, *I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi*, in Il Filangieri. Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide, 2011, p. 135 e R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta Online*.

³⁰⁹ Così si esprime il Consiglio di Stato nel parere n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016 relativo all’adunanza della Commissione speciale del 14 settembre 2016 (numero affare 1648/2016) in merito allo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza della Repubblica”.

Rilievi conclusivi

meglio, parrebbero strutturarsi, sulla base delle norme applicabili – secondo la logica non della separazione o sovrapposizione delle funzioni ma piuttosto secondo quella della «complementarietà e differenziazione funzionale dei compiti»³¹⁰.

Il difficile compito di risolvere i profili di ambiguità del dettato costituzionale è lasciato al legislatore ordinario, al quale la Costituzione demanda l'individuazione, caso per caso, del punto di equilibrio tra la politicità dell'amministrazione (che discende dall'art. 95 Cost. che individua un'amministrazione alle dipendenze del Governo), indipendenza o neutralità del funzionario pubblico (di cui agli artt. 97 e 98 Cost. che si possono riassumere nel concetto di imparzialità) e valorizzazione delle autonomie di una repubblica multilivello (che si desume dall'art. 5 Cost.).

Il criterio principale con cui il legislatore ordinario ha cercato di trovare un punto di equilibrio tra questi antitetici modelli di rapporti tra politica ed amministrazione desumibili dalla Costituzione è dato dal cosiddetto principio della distinzione tra politica ed amministrazione³¹¹. Il concetto di distinzione funge pertanto da *leitmotiv* della tesi. In particolare si è dimostrato come il punto di bilanciamento cui è addivenuto il legislatore ordinario sia, contemporaneamente ma non del tutto, separazione, osmosi ed interconnessione tra politica ed amministrazione. Una relazione tra politica ed amministrazione retta dal principio di distinzione ricava dalla separazione (e dal modello britannico) i caratteri di imparzialità e neutralità della pubblica amministrazione e il rimedio della responsabilità ministeriale; dell'osmosi (di cui all'esperienza statunitense) conserva l'applicazione dello *spoils system* – sebbene in Italia esso sia limitato ai soli organi di vertice; infine dell'interconnessione di matrice francese emula l'autonomia dell'apparato amministrativo legato da fiduciarità nei confronti del politico che gli ha conferito l'incarico in forza di un medesimo *background* culturale e di formazione.

³¹⁰ Cfr. ancora Consiglio di Stato nel parere n. 2113/2016 del 14 ottobre 2016.

³¹¹ Come visto, non si tratta di un principio espressamente previsto dalla Costituzione ma introdotto dal legislatore ordinario per la prima volta nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali (cfr. art. 51 della l. 6 giugno 1990, n. 142). Al riguardo si richiama anche F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della p.a. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 2008, n. 21/22, pp. 2257 ss..

La distinzione tra politica ed amministrazione implica l'individuazione di differenti funzioni, le quali, in un caso, possono essere svolte da un unico soggetto che assume la duplice veste di vertice politico e autorità amministrativa ed è possibile distinguere quale ruolo interpreta a seconda del tipo di funzione esercitata (*i.e.* distinzione funzionale), oppure, nell'altro caso, possono essere assegnate e competere a diverse strutture (*i.e.* distinzione strutturale).

La parola chiave di questo ragionamento è costituita dal concetto di "funzione". Un insegnamento fondamentale di Massimo Severo Giannini recita «in principio sono le funzioni»³¹², per indicare che per ragionare sull'assetto organizzativo e sulla collocazione istituzionale occorre prima di tutto chiarire quali sono i compiti e gli obiettivi dell'organismo (ossia dirigente, uffici diretta collaborazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri). Più questi compiti sono eterogenei, più complesso ed ibrido rischia di diventare il loro assetto giuridico. La riorganizzazione che ha recentemente interessato i Ministeri ha invece messo in luce che il tradizionale assunto secondo cui l'organizzazione segue la funzione è superato dal fatto che vengono posti dei vincoli di organizzazione (primo tra tutti il contenimento della spesa pubblica) sulla base dei quali occorre trovare il modo migliore per ripartire le funzioni. Ne deriva che la distinzione tra politica ed amministrazione non può più reggersi sull'individuazione di funzioni diverse che spettano ad organi politici o ad organi amministrativi, perché, a causa di condizionamenti esogeni che impongono determinati assetti organizzativi, la ripartizione delle funzioni potrebbe trovarsi a non rispecchiare la dicotomia indirizzo/gestione. Ecco che allora ci si imbatte in organi politici che svolgono funzioni amministrative ovvero in organi amministrativi con funzioni di indirizzo, coordinamento e verifica.

D'altra parte, come più volte sottolineato in questa tesi, non si può non considerare che politica ed amministrazione altro non sono che due momenti della funzione esecutiva. L'esercizio della funzione esecutiva si sviluppa, infatti, in due direzioni: una direzione politica (*i.e.* organi rappresentativi che assumono decisioni politiche circa il fine da perseguire) e una direzione amministrativa (*i.e.* organi burocratici che assumono le scelte circa i mezzi per il raggiungimento dell'obiettivo).

³¹² M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, III, 3, pp 11 ss..

Rilievi conclusivi

Il cuore della tesi è stato quindi costituito dall'analisi di alcuni istituti e forme organizzative al fine di verificare lo stato di attuazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione nel nostro ordinamento.

Di questi, una struttura che è stata oggetto di diffusa trattazione è rappresentata dalla Presidenza del Consiglio, in cui non è chiaro se il Segretario Generale debba essere assimilato a un Ministro, potendo quindi esercitare soltanto poteri di indirizzo e controllo nei confronti dei dirigenti della Presidenza, ovvero se debba considerarsi un dirigente apicale, titolare di poteri gestionali, né, d'altra parte, si comprende quale potrebbe essere il rapporto di sovraordinazione del Segretario Generale nei confronti della dirigenza di quegli uffici affidati ai Ministri senza portafoglio. Da questa commistione di funzioni e difficoltà di inquadramento non sembra potersi affermare che, all'interno della struttura della Presidenza del Consiglio, trovi piena attuazione il principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Un secondo fondamentale terreno di indagine per la verifica dell'attuazione e dell'effettività del principio di distinzione tra politica ed amministrazione è stato offerto dalla contrapposizione tra uffici di *staff* (detti uffici di diretta collaborazione) e gli uffici di *line*. Anche in questo ambito sono evidenti tutte le ambiguità del principio di distinzione tra politica ed amministrazione e della sua non perfetta attuazione, in quanto uffici che strutturalmente sono amministrativi assumono funzionalmente rilevanza politica. Infatti, gli uffici di *staff* sono organi non politici che operano in un ambito riservato all'attività del politico, in quanto essi si occupano della traduzione dell'indirizzo politico in azione amministrativa. Da questa "indistinzione" di funzioni tra uffici di *staff* e dirigenza apicale degli uffici di *line* che provoca quasi una sovrapposizione tra gli stessi e una duplicazione degli stessi uffici, peraltro dimostrate anche dal fatto che le due tipologie di uffici risentono delle medesime problematiche e criticità organizzative, consegue che non può dirsi realizzato il principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

Per una più corretta rispondenza al principio di distinzione tra politica ed amministrazione sarebbe utile o quantomeno opportuno introdurre delle discipline differenziate tra *staff* e *line*, la prima rispondente ai criteri della fiduciarità, la seconda a quelli della professionalità. Tale differenziazione di disciplina dovrebbe potersi cogliere sin dall'accesso e dalla formazione iniziale dei funzionari di diretta collaborazione e dei dirigenti, marcando così in modo più netto la distinzione tra quei soggetti chiamati a ricoprire gli uffici di *staff* rispetto a quelli che

Rilievi conclusivi

ricoprono posizioni dirigenziali. In questa linea si pone, timidamente, quel filone di giurisprudenza che ha via via limitato l'applicazione dello *spoils system* agli uffici legati da un rapporto strettamente fiduciario all'organo di vertice anche se, come si è visto, i provvedimenti di revoca o di mancata conferma dell'incarico, che trovano applicazione anche nei confronti dei componenti degli uffici di *line*, determinano, in termini pratici, lo stesso risultato dei meccanismi delle spoglie, ossia la cessazione dall'incarico. Ciò con la conseguenza che risulta precarizzata la posizione del dirigente, sia di *staff* che di *line*, anche in un momento anteriore alla scadenza dell'incarico.

La debolezza della dirigenza è stata un terzo punto di osservazione attraverso cui verificare la tenuta del principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Dall'analisi che è stata proposta in questa tesi, si ricava un'immagine della dirigenza resa debole, sia a livello di amministrazione centrale sia, e forse ancora di più, nelle amministrazioni locali, dalla precarietà e dalle scarse tutele che essa ha a disposizione. Infatti, l'effettivo esercizio delle competenze dirigenziali è limitato da condizionamenti interni – quali l'esistenza di organi collegiali (come ad esempio le commissioni, cui sono demandati compiti decisionali a scapito dell'esercizio degli stessi da parte del dirigente di vertice), o i celebri e discussi poteri di decisione attribuiti al Consiglio dei Ministri nelle ipotesi di dissenso nelle conferenze dei servizi *ex art. 14-quater* della l. 241/1990, o ancora il richiamo alla competenza della Corte dei conti e alla possibile contestazione ai dirigenti del danno erariale che porta ad uno stato di perenne allarme e ha come conseguenza il fatto che la dirigenza preferisce astenersi da qualsiasi decisione che possa comportare l'assunzione di un rischio in tal senso – nonché, più spesso, da condizionamenti esterni come rigidi vincoli di bilancio, divenuti ancora più forti con le disposizioni del d.l. 95/2012 sulla *spending review*, che hanno limitato il potere di spesa dei dirigenti e che hanno imposto la riorganizzazione di quasi tutti i ministeri. Ciò non di meno la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, in combinato disposto con l'applicazione del sistema delle spoglie, ha reso il dirigente pubblico sempre più un “fucello al vento”³¹³. Troppo spesso, infatti, il livello politico è intervenuto su aspetti gestionali che dovrebbero essere riservati all'amministrazione che invece rimane priva di operatività, o quantomeno fortemente limitata nel suo proprio spazio di azione, con il conseguente rischio di

³¹³ Suggestiva immagine ripresa da L. DINI, G. CAPALDO, L. MAZZELLA, *La lettera: quei dirigenti pubblici in balia della politica*, in *Corriere della Sera* 1 giugno 2016, pp. 27.

Rilievi conclusivi

una politicizzazione della dirigenza. Sembrerebbe tuttavia che le conquiste sullo stato economico e giuridico della dirigenza appaghino la burocrazia più di qualsiasi riconoscimento formale di funzioni proprie e del potere di espletarle.

Peraltro, la privatizzazione, comportando un avvicinamento del dirigente alla figura del datore di lavoro³¹⁴, richiederebbe un attento conferimento di una serie di poteri manageriali in capo al dirigente pubblico, che tuttavia non potrebbero essere illimitati per non correre il rischio di una degenerazione in autocefalia dell'amministrazione.

Fin qui, però, nessuna delle due degenerazioni di cui si è fatto cenno, politicizzazione ed autocefalia della dirigenza, è stata davvero scongiurata. Non si è evitata la politicizzazione a causa delle norme sullo *spoils system* e l'attribuzione di incarichi fiduciari; né si è scampato il pericolo dell'autocefalia della amministrazione per via della scarsa possibilità di scelta per il vertice politico.

In questo panorama è intervenuta la riforma Renzi-Madia, ma non è ancora chiaro se essa sarà in grado di determinare un *new public management*³¹⁵, a causa delle tempistiche della sua attuazione e visti i recenti accadimenti che hanno interessato la legge delega e lo schema di decreto sulla dirigenza è pubblica³¹⁶. Infatti, alla luce della sentenza n. 251/2016 della Corte

³¹⁴ Occorre rilevare che nella pubblica amministrazione un datore di lavoro come nel settore privato non esiste e che il dirigente può in parte sopperirne la mancanza solo se professionalmente preparato e formato e se viene debitamente munito di leve gestionali e di una reale autonomia operativa rispetto alla politica (sul punto cfr. L. IEVA, *Gli incarichi dirigenziali nel lavoro pubblico*, in *Foro Amm.*, 6/2016, pp. 1678 ss. e C. D'ORTA, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2011, pp. 391 ss. secondo cui la dirigenza precarizzata e fidelizzata non è strutturalmente messa nelle condizioni di assolvere al ruolo del datore di lavoro *manager*). Al contrario, la prassi ha mostrato la fragilità del dirigente, troppo fidelizzato e precarizzato dalla politica per essere veramente in grado di utilizzare i poteri formalmente attribuitigli, debolezza che è ulteriormente incrementata dalla contraddizione di dare maggiori poteri ai dirigenti e contemporaneamente sottoporli a sempre maggiori controlli per la corretta utilizzazione delle risorse pubbliche (cfr. F. MANGANARO, *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, in *Foro Amm. TAR*, 6/2013, pp. 2169 ss.). Così si dimostra che la convergenza pubblico-privato in chiave di efficienza va sì perseguita ma avendo in mente le differenze strutturali tra pubblico e privato. Al riguardo (cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2011, pp. 391 ss.) è stato osservato che aver importato meccanismi privatistici (prestazioni, premi, punizioni dei singoli dipendenti) non ha in realtà migliorato qualità ed efficienza dell'amministrazione come invece sarebbe avvenuto puntando sulla misurazione, valutazione e miglioramento dei servizi e delle prestazioni rese alla collettività.

³¹⁵ Espressione di C. POLLIT e G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, trad. it., Milano, 2002.

³¹⁶ Per queste vicende si rinvia ai parr. 2 e 6 del cap. III.

Rilievi conclusivi

Costituzionale non è chiaro se questi decreti attuativi verranno ad esistenza nei tempi ipotizzati dalla riforma, in quanto, per tenere conto degli accorgimenti procedurali richiesti dalla Corte e cioè del raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni al fine di non determinare una violazione della competenza legislativa regionale residuale, sarebbe necessario provvedere ad una riapprovazione dei decreti, cosa che non pare possibile stante la scadenza del termine della delega stessa.

Un quarto parametro di indagine per la verifica dell'effettività della distinzione tra politica ed amministrazione è stato offerto dalla formazione dei *manager* pubblici, che dovrebbe avere lo scopo di garantire efficienza ed efficacia all'azione amministrativa. In quest'area, si è visto, gioca un ruolo fondamentale la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, anch'essa oggetto di riforme in parallelo rispetto alla disciplina dell'affidamento e della revoca degli incarichi dirigenziali. A tale riguardo, però, occorre porre l'accento sul *background* culturale e di estrazione che accomuna esponenti del mondo politico, figure che ricoprono incarichi di *staff* e alta dirigenza degli uffici di *line*. Queste figure, infatti, fanno tutte parte di un gruppo ristretto e omogeneo di professionisti specializzati che ricoprono praticamente a turno incarichi in apparati diversi. Questa comune formazione crea una sorta di circolarità, mobilità ed intercambiabilità nelle direzioni dei Gabinetti e degli altri uffici di diretta collaborazione e negli incarichi di alta dirigenza. Negli ultimi anni si è pertanto assistito a un fenomeno singolare, conseguenza dell'exasperazione di una mancata differenza nella formazione del politico e del dirigente amministrativo. Infatti se in passato i ministri cambiavano ma restavano i burocrati, ossia, la dirigenza era stabile e il corpo politico instabile, di recente, all'opposto, il corpo politico ed i suoi collaboratori diretti sono stabilizzati mentre si è trovata giustificazione per l'instabilità e la precarizzazione dei dirigenti. Ne è conseguito un inevitabile indebolimento dell'apparato burocratico.

Il vero paradosso sta nel fatto che secondo alcuni³¹⁷ sarebbero proprio queste uniformità ed omogeneità di formazione e cultura ad assicurare il rispetto del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, in quanto, fintanto che le cariche politiche e quelle amministrative vengono ricoperte, a turno, dai componenti di un gruppo ristretto ed omogeneo, nessun potere avrebbe interesse ad ingerirsi nella sfera dell'altro.

³¹⁷ R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, Fondazione Einaudi, 1975, p. 68.

Un ultimo terreno di indagine dell'effettiva tenuta ed attuazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione è stato lo studio dell'istituto dello *spoils system*. In quest'ambito più che in altri, la giurisprudenza della Corte Costituzionale³¹⁸ ha provveduto a "correggere" il legislatore, statale o regionale, quando ha violato i principi di imparzialità e buon andamento. Nel far questo la Corte ha sì drasticamente ridotto l'area di operatività del sistema delle spoglie ma ha anche operato un pericoloso avvicinamento tra quest'ultimo e l'istituto della revoca. Si è infatti osservato che gli stessi effetti di cessazione dall'incarico che si sarebbero determinati facendo applicazione dei meccanismi di *spoils system* si possono ora raggiungere con un provvedimento di revoca che, per quanto motivato e circondato da una serie di garanzie procedimentali, può avvenire prima della scadenza naturale dell'incarico, anche a prescindere, in alcune circostanze, da una valutazione negativa sulle *performance* del dirigente e anche a prescindere da un rapporto di fiduciarità che leghi il dirigente al vertice politico. La conseguenza è che, sebbene non si chiami più *spoils system*, non è impedito un uso distorto della revoca tale da poter determinare il rischio di una nuova fase di politicizzazione della dirigenza.

I cinque punti appena richiamati dimostrano che i rapporti tra politica ed amministrazione in Italia sono retti, solo formalmente, dal principio di distinzione. Infatti, nonostante le riforme degli anni '90, la politica esercita ancora un'importante serie di attività definibili come amministrative in senso proprio, in quanto l'indirizzo politico condiziona l'attività amministrativa ad ogni livello (centrale, regionale, locale) e sotto ogni aspetto (procedurale, organizzativo e finanziario). La distinzione tra politica ed amministrazione non riesce ad affermarsi per due principali ragioni. La prima è l'incapacità degli organi politici di essere dei *policy maker* per la loro necessità di esprimere quello che dovrebbe essere l'indirizzo politico-amministrativo astratto attraverso decisioni amministrative concrete. La seconda è l'assenza di un rigoroso sistema di verifica dei risultati dei dirigenti e delle loro capacità, che sia affidato a un soggetto diverso da quello che è chiamato ad imprimere un indirizzo all'azione amministrativa. Finora le riforme in proposito hanno sempre avuto ad oggetto la dirigenza, ritenendola in qualche modo responsabile di farsi condizionare dalla politica, senza invece considerare di incidere sul lato dei soggetti che determinano l'indirizzo politico, veri responsabili dei condizionamenti imposti alla dirigenza. Inoltre, è sempre accaduto che le

³¹⁸ Si vedano, principalmente le sentt. 103 e 104/2007.

Rilievi conclusivi

riforme del passato non siano riuscite nell'intento perché mancavano di investimenti importanti in risorse umane, tecnologiche e finanziarie.

Una possibile soluzione che sarebbe peraltro in grado di rinnovare radicalmente i meccanismi di formazione, il ruolo, l'identità, e l'immagine della dirigenza amministrativa, fermo restando che richiederebbe un serio investimento in termini di risorse, potrebbe essere consistere nello scindere le funzioni che attualmente sono lasciate al soggetto politico, ossia indirizzo e verifica dell'adempimento all'indirizzo stesso, attribuendo la seconda ad un organismo indipendente, a presidio dell'intero settore della dirigenza pubblica.

Potrebbe infatti essere utile ripensare a tutto il sistema della dirigenza facendolo coordinare a un'*authority*, sul modello anglosassone della *Civil service commission*, che sia in grado di sovrintendere a nomine, revoche e al sistema di responsabilità dirigenziale. Come noto, l'istituzione di *authorities* ha senso proprio quando si incrociano e si scontrano interessi costituzionali di pari livello e meritevoli di tutela che, nel caso della dirigenza, sono da una parte il principio di sottoposizione dell'amministrazione al potere esecutivo e dall'altra il principio di imparzialità e buon andamento. Un sistema di questo tipo garantirebbe sia la separazione della politica dall'amministrazione sia l'imparzialità della pubblica amministrazione, in quanto i dirigenti sarebbero al servizio dei cittadini e risponderebbero alla collettività sulla base della qualità e della quantità delle prestazioni rese e non ai politici di turno.

In questo modo, da una parte il livello politico avrebbe meno preoccupazioni pratiche e di conseguenza potrebbe occuparsi in modo migliore della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo; dall'altra il dirigente sarebbe libero di dare attuazione all'indirizzo trasmessogli dal livello politico mediante l'adozione di singole decisioni amministrative senza il timore ed il condizionamento di sapersi "controllato" nel suo agire e nelle sue *performance* da parte di quello stesso soggetto – il politico, appunto – che ha anche il potere di dirigere la sua azione in termini generali ed astratti definendo gli obiettivi da raggiungere, perché queste funzioni sarebbero svolte da un'autorità indipendente. Si eviterebbe così il "corto circuito" che deriverebbe dalla sovrapposizione delle funzioni di impartire direttive e verificarne l'adempimento in capo al medesimo soggetto (politico), il quale avrebbe così il facile pretesto di agire lui stesso per dare attuazione all'indirizzo politico-amministrativo, sostituendosi al dirigente. Se invece il soggetto che verifica la rispondenza tra obiettivo da perseguire e

Rilievi conclusivi

risultato raggiunto fosse terzo e indipendente, diverso quindi sia da chi definisce tali obiettivi, sia da chi agisce per raggiungerli, sembrerebbe possibile evitare, contemporaneamente, la politicizzazione e l'autocefalia della dirigenza. Una soluzione non così dissimile da quella di equilibrio tra i tre poteri costituzionali, legislativo, esecutivo, giudiziario, in capo a tre organi costituzionali separati, Parlamento, Governo e Magistratura.

Una reale novità in grado di superare le debolezze strutturali di un sistema che non pare essere riuscito a garantire il rispetto del principio di distinzione tra politica ed amministrazione sarebbe quindi rappresentata dall'introduzione di un'autorità amministrativa indipendente, per regolamentare e vigilare sul settore "dirigenza pubblica".

BIBLIOGRAFIA

- A. ALBANESE, *I poteri dei dirigenti pubblici nel d.lgs. n. 29/93 e il problema della loro “negoziabilità”*, in *Lav. Dir.*, 1996, pp. 419 ss.
- R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei vice Ministri*, in *Quaderni Cost.*, 2003, pp. 833 ss.
- R. ALESSE, *Il lento e inarrestabile declino della dirigenza dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 3/2000, pp. 1931 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Cedam, Padova, 1996
- U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965
- M.T. ALTORIO, *Considerazioni sulla natura giuridica degli incarichi dirigenziali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 3/2005, pp. 881 ss.
- G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/1997, pp. 645 ss.
- G. AMATO, *Il Governo*, in *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, pp. 79 ss.
- S. AMOROSINO, *Le amministrazioni di regolazione dei mercati finanziari e della concorrenza: gli elementi strutturali per un modello comune*, in *Banca e borsa*, 1/1995, pp. 58 ss.
- S. AMOROSINO, *Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in *Foro Amm.*, 4-5/1995, pp. 1151 ss.
- G. AMOROSO, *Dirigenza pubblica e “spoils system” nella giurisprudenza costituzionale*, in *Foro It.*, 1/2009, pp. 1333 ss.
- A. ANDREANI, *Crisi e metamorfosi del potere esecutivo*, Cedam, Padova, 1999
- A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica*, Cedam, Padova, 1979
- E.A. APICELLA, *Conferme e novità in tema di conferimento di incarichi dirigenziali dopo la “Riforma Brunetta”*, in *Foro Amm. CDS*, 6/2010, pp. 1327 ss.

Bibliografia

- E.A. APICELLA, *Irrisarcibilità del danno da spoils system e tutela del dirigente pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2014, pp. 32 ss.
- E.A. APICELLA, *Lineamenti del pubblico impiego "privatizzato"*, Milano, 2012
- C. APRILE, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: i precedenti legislativi e la nuova disciplina contenuta nella l. 7.8.1990, n. 241*, in *Trib. Amm. Reg.*, 2/1991, pp. 389 ss.
- A. ARDITO, *Atti politici e negozi nella R.A.I. s.p.a. ma la tutela "parla" amministrativo*, in *Foro Amm. TAR*, 12/2007, pp. 3833
- G. ARENA, *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione. Profili di diritto comparato*, Roma, 1979
- G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991
- N. ASSINI, M. SOLINAS, voce *Concorso a pubblico impiego*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012
- M. ATELLI, *Dallo Stato-padrone allo spoil system: un nuovo caso di conflitto tra regole neutrali di corporate governane e modello di politica industriale?*, in *Società*, 9/2002, pp. 1071 ss.
- G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000
- V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965
- F. BACCHINI, *Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte Costituzionale ed evoluzione normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2012, pp. 793 ss.
- A. BALDASSARRE, *La dirigenza pubblica: ruolo, prerogative e rapporto di lavoro nell'evoluzione legislativa*, in AA.VV., *La c.d. "Riforma Brunetta" del lavoro pubblico*.

Bibliografia

Valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6/2009, pp. 1003 ss.

G. BARBETTA, *La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2013, pp. 875 ss.

P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. Dir.*, IV, 1959, Milano, pp. 220 ss.

P. BARILE, voce *Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

G. BARONE, *La giurisprudenza fra tendenze nuove e remore vecchie: la pubblicità degli atti amministrativi*, in *Foro Amm.*, 2/1969, II, pp. 201 ss.

E. BARONE RICCIARDELLI, *I punti di raccordo tra lo Stato e la rappresentanza delle autonomie locali: dialogo o scontro per l'attuazione del federalismo?*, in *Tributi locali e regionali*, 6/2004, pp. 812 ss.

S. BARTALOTTA, *La qualifica di dirigente fra legge e contratto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2/2003, pp. 300 ss.

S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, Torino, 1993, pp. 634 ss.

F. BASENCHI, *Il licenziamento del dirigente*, Giuffrè, Milano, 1991

F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 21-22/2008, pp. 2257 ss.

F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, in *Astrid Rassegna* 14 giugno 2007 - n. 52

M.B. BASTIONI, *La riforma dei ministeri – Il Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss.

F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio alla vigilia della riforma*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, pp. 207 ss.

S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/2012, pp. 39 ss.

Bibliografia

- S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoil system*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8/2006, pp. 911 ss.
- S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2009, pp. 475 ss.
- S. BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2010, pp. 39 ss.
- S. BATTINI, *Gli uffici di staff dei ministri: diversi ma uguali?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2006, pp. 671 ss.
- S. BATTINI, *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 3/2006, pp. 677 ss.
- S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, 2009, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 255 ss.
- S. BATTINI, *Le norme sul personale*, in AA. VV., *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2015, pp. 645 ss.
- F. BENVENUTI, *L'art. 28*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006
- F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, 1994, Ed. I grilli Marsilio, Venezia
- F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, pp. 134 ss.
- G. BERTI, *Art. 113*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1991
- G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968
- F. BERTOLINI, voce *Ministri e Vice Ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

Bibliografia

- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Consiglio dei Ministri*, in *Nss D.I.*, IV, Torino, 1959, pp. 145 ss.
- A. BLASCO, *Il Commento alla sentenza Tar Lazio 3276/03*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 11/2003, pp. 1147 ss.
- A. BLASCO, *Spoil System: lo stato della giurisprudenza*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2003, pp. 1111 ss.
- A. BLASINI, *Dirigenza pubblica e beni culturali: un modello per tutta l'amministrazione?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 6/2015, pp. 845 ss.
- G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, 1994, Guffrè, Milano
- D. BOLOGNINO, *La revoca anticipata dell'incarico dirigenziale per " motivate esigenze organizzative": tra contratti collettivi, pronunce giurisdizionali e neo art. 1, comma 18, l. n. 148/11, nota a Corte Conti reg. Lombardia, 16 febbraio 2011, n. 228, sez. giurisdizionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2011, pp. 524 ss.
- A. BOSCATI, *Atto di conferimento dell'incarico dirigenziale: la Cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2004, pp. 170 ss.
- A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità fra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2009, pp. 38 ss.
- A. BOSCATI, *Disciplina speciale del rapporto di lavoro del dirigente pubblico e tutela applicabile nel caso di illegittimo recesso dell'amministrazione*, in *Foro It.*, 1/2007, pp. 1722 ss.
- A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2014, pp. 233 ss.
- A. BOSCATI, *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, pp. 299 ss.
- A. BOSCATI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale: alla ricerca della fattispecie*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2014, pp. 525 ss.

Bibliografia

- A. BOSCATI, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI, *Il Lavoro alle dipendenze nella Pubbliche amministrazioni* (a cura di), UTET, Torino, 2004, pp. 1161 ss.
- A. BOSCATI, S. MAINARDI, V. TALAMO (a cura di), *Rapporto fra organi politici ed organi burocratici*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Una ricostruzione sistematica e comparata nei diversi modelli istituzionali*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 27 ss.
- V. CAIANIELLO, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1/1997, pp. 1 ss.
- F. CALÀ, *Il dirigente della Pubblica Amministrazione*, Libreria forense, Roma, 2006
- P. CALANDRA, voce *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2002
- P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986
- P. CALANDRA, *Il riordinamento dell'amministrazione statale*, in *Riv. Trim Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 744 ss.
- P. CALANDRA, *Il ruolo dell'esecutivo nello sviluppo della forma di governo in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1 Seminari 1989-1990*, Milano, 1991
- P. CALANDRA, *Ragionevolezza della legge e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 2158 ss.
- M. CALCAGNILE, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1/2010, pp. 187 ss.
- M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Dir. Pubbl.*, 3/1999, pp. 765 ss.

Bibliografia

- M. CAMMELLI, *La riforma dell'organizzazione amministrativa centrale: un discorso difficile ma ancora aperto*, in G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 105 ss.
- F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960
- M. CAMPO, *Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Quadro esegetico delle peculiarità nell'ambito della p.a.*, in *Federalismi.it*, n. 20/2010
- E. CANNADA BARTOLI, *Imparzialità e buon andamento in tema di scrutini di merito comparativo*, in *For Amm.*, 2/1964, pp. 72 ss.
- S. CAPONETTI, *Dirigenti politici e dirigenti apolitici: riflessioni a margine di una pronuncia della Consulta sull'illegittimità costituzionale dello spoil system a regime dei dirigenti esterni*, in *Giurispr. It.*, 5/2012, pp. 1981 ss.
- S. CAPONETTI, *Potere politico, dirigenza pubblica e spoil system all'italiana: identità e difformità con l'originario modello statunitense*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2/2011, pp. 283 ss.
- S. CAPORALE, voce *Dipartimento (Dir. Amm.)*. *Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- P.A. CAPOTOSTI, voce *Governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XV, Roma, 1990
- P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 133 ss.
- P.A. CAPOTOSTI, voce *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia Diritto*, Giuffrè, XXXV, Milano, 1986
- F. CAPRIGLIONE, *Il rapporto tra politica ed amministrazione. Le amministrazioni indipendenti*, in *Amministrazione in Cammino*, 2007
- A. CARACCILO LA GROTTIERA, *Considerazioni sulla figura organizzativa del Dipartimento nella Pubblica amministrazione*, in *Cons. Stato*, 1983, pp. 275 ss.

Bibliografia

- N. CARBONI, *Sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata*, in V. ANTONELLI, A. LA SPINA (a cura di), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento – Scenari e prospettive in Italia e in Europa*, Luiss University Press, Roma, 2010 Luiss University Press.
- R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta Online*
- F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2004, pp. 1025 ss.
- F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2010, pp. 833 ss.
- F. CARINCI, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, titolo II, d.lgs. n. 29 del 1993 (il modello universale)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1/2001, pp. 27 ss.
- F. CARINCI, *La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2000, pp. 707 ss.
- F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. CARINCI, MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002, pp. 11 ss.
- F. CARINCI, *Regola maggioritaria, alternanza e bulimia riformatrice: la dirigenza*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2002, pp. 837 ss.
- F. CARINCI, *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2001, pp. 959 ss.
- F. CARINCI, M. D’ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dal d.lgs. n. 29/93 ai decreti correttivi n. 396/1997, n. 80/98 e n. 387/1998*, Commentario, Milano, 1999
- M.T. CARINCI, D. CASALE, *Dirigenza area II, Dirigenza delle Regioni*, in F. CARINCI, S. MAINARDI, *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai moduli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 442 ss.
- L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974

Bibliografia

- B. CARUSO, *La storia interna della riforma del pubblico impiego: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2001, pp. 991 ss.
- B. CARUSO, *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità (il ridisegno della governance nelle p.a. italiane)*, 2009, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, n. 104, www.lex.unict.it
- G. CASCONI, E. LOMBARDO, *La dirigenza degli enti locali*, in *Azienditalia*, 10/2001, pp. 482 ss.
- R. CASELLA, *La figura del dipartimento nell'evoluzione amministrativa dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1995, pp. 111 ss.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2014
- L. CASINI, E. CHITI, *L'organizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 61 ss.
- S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973
- S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 12/2002, pp. 1341 ss.
- S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2003, pp. 231 ss.
- S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983
- S. CASSESE, *Il sofismo della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Corr. Giur.*, 1993, pp. 401 ss.
- S. CASSESE, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2005, pp. 1039 ss.
- S. CASSESE, *Le amministrazioni politiche in Europa. Per uno studio storico-comparato del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, 1994, Giuffrè, Milano
- S. CASSESE, *Gli uffici territoriali del governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, 5/2001, pp. 869 ss.

Bibliografia

- S. CASSESE, *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, in *Pol. Dir.*, 1/1998, 155 ss.
- S. CASSESE, *L'immunità della burocrazia*, in *Pol. Dir.*, 2/1971, pp. 185 ss.
- S. CASSESE, C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, 1994
- S. CASSESE, A. MARI, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Pol. Dir.*, 1/2001, pp. 3 ss.
- F. CASTIELLO, *Spoils system dei Direttori generali delle AA.SS.LL. del Lazio. Atto secondo*, in *www.LexItalia.it*, 2007
- F. CASTIELLO, *Spoils system dei Direttori generali delle AA.SS.LL. del Lazio. Atto terzo, ovvero l'uso spregiudicato del potere legislativo*, in *www.LexItalia.it*, 2008
- M.C. CAVALLARO, *Il rapporto tra politica e amministrazione*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 1 ss.
- R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2014, pp. 309 ss.
- P. CERBO, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2007, pp. 449 ss.
- P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2007
- M. CERBONE, *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, pp.168 ss.
- G. CERESSETTI, *Spoil system in ambito sanitario tra fiduciarietà ed imparzialità*, in *Foro Amm. CDS*, 7-8/2009, pp. 1655 ss.
- A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973
- A. CERRI, *Principio di legalità, imparzialità ed efficienza*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, IPZS, Roma, 1997

Bibliografia

- V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle autorità*, in AA.VV., *L'indipendenza delle autorità*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 54 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in www.sintesidialettica.it
- V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012
- V. CERULLI IRELLI, *Premesse problematiche allo studio delle "amministrazioni indipendenti"*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, pp. 1 ss.
- E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961
- E. CHELI, *Consiglio dei Ministri*, in *E.F.*, II, Milano, 1958, pp. 479 ss.
- E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. Cost.*, 1990, pp. 53 ss.
- E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977, pp. 41 ss.
- C. CHIAPPINELLI, *Spoils system, procedure di bilancio e disegno amministrativo: la sentenza n. 103 del 2007 della Consulta ed i problemi ancora aperti*, in *Foro Amm. CDS*, 5/2007, pp. 1355 ss.
- R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. Econ.*, 1994, pp. 613 ss.
- C. CHIMENTI, *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, 1989
- P. CHIRULLI, voce *Dirigenza pubblica (riforma della)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- C. CHIMENTI, *La nuova disciplina del conflitto d'interessi*, in *Quad. Ass. Studi Ric. Parlam.*, 16/2005, pp. 29 ss.
- G.F. CIAURRO, *La nuova figura dei vice Ministri tra amministrazione e politica*, in *Giur. Cost.*, 2001, pp. 263 ss.

Bibliografia

- G.F. CIAURRO, voce *Ministro*, in *Enciclopedia Diritto*, Giuffrè, XXVI, Milano, 1976, pp. 511 ss.
- M. CLARICH, *Corte Costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in www.astrid-online.it
- M. CLARICH, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/1995, pp. 132 ss.
- M. CLARICH, *Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione (a proposito del TAR Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. Amm.*, 2/2000, pp. 361 ss.
- M. CLARICH, *Una rivincita della dirigenza pubblica nei confronti dello strapotere della politica a garanzia dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione*, in www.neldiritto.it
- M. COCCONI, *I nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2009, pp. 1025 ss.
- M. COCCONI, *La riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2015, pp. 35 ss.
- C. COLAPIETRO, *Dirigenti pubblici*, in *Dig. Pubbl.* V, Torino, 1990, pp. 119 ss.
- C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, Torino, 2004
- C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, Anno 44 – N.171-172, 1°-2° trimestre 2011, in www.federalimi.it
- C. COLAPIETRO, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in "Le Nuove Leggi Civili commentate", Anno XXV, n. 4-5, Luglio-Ottobre 2002, CEDAM, 2002, pp. 646 ss.
- C. COLAPIETRO, voce *Dirigenti pubblici*, in *Digesto*, 1990, pp. 138 ss.
- F. COLLIA, F. ROTONDI, *Revoca incarico dirigenziale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2011, pp. 638 ss.

Bibliografia

- P. COLOMBO, *L'intervento del ministro sugli atti di gestione*, Maggioli Editore, Rimini, 2004
- G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo Ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, Milano, 1999
- D. CORLETTO, voce *Pubblicità degli atti amministrativi*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- A. CORPACI, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione degli incarichi dirigenziali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2003, pp. 217 ss.
- A. CORPACI, *La giurisprudenza dopo la seconda fase della riforma: novità e prima applicazione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1999, pp. 1057 ss.
- A. CORPACI, *L'incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2002, pp. 39 ss.
- A. CORPACI, *Riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della legge n. 145 del 2002*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2002, pp. 860 ss.
- A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Commentario al d.lgs. n. 29/93*, in *Nuove leggi civ.*, 1999, pp. 1047 ss.
- G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013
- G. CORSO e G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte Costituzionale?*, in www.giustamm.it
- F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro*, in *Le Regioni*, 1/2009, pp. 114 ss.
- G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973
- F. CUOCOLO, voce *Alta amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- M. D'ALBERTI, voce *Autorità indipendenti (Dir. Amm.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

Bibliografia

- M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1994
- G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della costituzione italiana*, Bologna, 1979
- G. D'ALESSIO, voce *Dirigenza pubblica*, in *Enciclopedia Treccani on line*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_\(Diritto_on_line\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_(Diritto_on_line))
- G. D'ALESSIO, *Evoluzione dei sistemi amministrativi, il quadro d'insieme*, in M. DE BENEDETTO (a cura di) *Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005
- G. D'ALESSIO, *Incarichi dirigenziali: Tremonti "corregge" Brunetta*, in *Astrid Rassegna* n. 2/2010
- G. D'ALESSIO, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in F. CARINCI e M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000
- G. D'ALESSIO, *La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3/2007, pp. 349 ss.
- G. D'ALESSIO, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2006, pp. 549 ss.
- G. D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2002, pp. 213 ss.
- G. D'ALESSIO, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999
- G. D'ALESSIO, *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2015, pp. 1 ss.
- G. D'ALESSIO, *La riforma della dirigenza nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2001, pp. 45 ss.
- G. D'ALESSIO, *Legge "Brunetta": il disegno della dirigenza*, in <http://www.astrid-online.it>, 12 marzo 2009, n. 88

Bibliografia

- G. D'ALESSIO, *Organizzazione, dirigenza e personale delle pubbliche amministrazioni nella legge finanziaria 2007*, relazione presentata al convegno su "La legge finanziaria 2007" (Roma, Università Roma Tre, 10 gennaio 2007), in *www.atrid-online.it*
- G. D'ALESSIO, *Spoils system: i modelli europei e il caso italiano*, in *Civitas*, Anno III – n. 2-3 – Maggio-Dicembre 2006
- F. D'AMORA, *La riforma della Dirigenza Pubblica (Legge 15 luglio 2002, n. 145)*, in *www.altalex.com*, 18 dicembre 2006
- M. D'ANTONA, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova. Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporto di lavoro*, in *Foro It.*, 5/1995, pp. 29 ss.
- M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nella legge "Bassanini"*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/1998, pp. 35 ss.
- M. D'APONTE, *Allo svolgimento di incarichi esterni dopo la riforma Brunetta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2011, pp. 965 ss.
- G. D'AURIA, *Aggiornamenti sulle dirigenze pubbliche: le dirigenze degli enti locali*, in *Foro It.*, 1/2005, pp. 3123 ss.
- G. D'AURIA, voce *Amministrazione pubblica (riforma della)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- G. D'AURIA, *Ancora su nomine fiduciarie dei dirigenti pubblici e garanzie contro lo spoils system*, in *Foro It.*, 1/2010, pp. 2278 ss.
- G. D'AURIA, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica [Commento a legge 15 luglio 2002, n. 145]*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 11/2002, pp. 1149 e ss.
- G. D'AURIA, *Commento al testo della l. n. 145/2002*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, pp. 1155 ss.
- G. D'AURIA (a cura di), *I nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2009, pp. 1025 ss.

Bibliografia

G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, supplemento al n. 1/2002, pp. 753 ss.

G. D'AURIA (a cura di), *L'amministrazione centrale dello Stato dopo i "conferimenti" di funzioni a regioni e enti locali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/1999, pp. 205 ss.

G. D'AURIA, *La manovra di agosto. Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2012, pp. 11 ss.

G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, pp. 20 ss.

G. D'AURIA, *La "privatizzazione" della dirigenza pubblica fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in *Foro It.*, 1/2002, pp. 2965 ss.

G. D'AURIA, *La "revisione della spesa" nelle regioni e negli enti locali: a proposito di consumi intermedi, costi della politica, enti e società pubbliche (Nota a Corte Cost. 8 aprile 2014, n.79, 13 febbraio 2014, n.23, 24 luglio 2013, n.236, e 23 luglio 2013, n.229) - Parte I*, in *Foro It.*, 9/2014, pp. 2388 ss.

G. D'AURIA (a cura di), *La riorganizzazione dell'amministrazione centrale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2010, pp. 473 ss.

G. D'AURIA, *La riforma dei ministeri – La nuova geografia dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 17 ss.

G. D'AURIA, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, pp. 831 ss.

G. D'AURIA, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri: introduzione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 9/2000, pp. 853 ss.

G. D'AURIA, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri (continua)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 11/2001, pp. 1085 ss.

G. D'AURIA, *La riforma dell'organizzazione dei ministeri (continua)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2002, pp. 701 ss.

Bibliografia

- G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2001, pp. 30 ss.
- G. D'AURIA (a cura di), *L'organizzazione amministrativa centrale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2010, pp. 1001 ss.
- G. D'AURIA, *Rapporto di lavoro dirigenziale nel settore pubblico e tutela reale contro i licenziamenti illegittimi*, in *For It.*, 1/2007, pp. 1722 ss.
- G. D'AURIA, *Spoils system a tappeto per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione dei ministri (e ultime nuove sulla dirigenza pubblica)*, in *Foro It.*, 2011, pp. 707 ss.
- D. DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*, in *Amministrazione in Cammino*, 19 dicembre 2013
- G. DE CARIDI, *Spoils System e conferimento degli incarichi*, in www.ratioiuris.it
- S. DE GOTZEN, *La distinzione tra politica e amministrazione: funzioni di indirizzo, funzioni di gestione e potere deliberativo dell'organo politico*, in *Le Regioni*, 4/2013, pp. 863 ss.
- S. DE GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoil system e principio della distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Le Regioni*, 5/2007, pp. 848 ss.
- V. DE LUCA, *Lo spoil system nelle Aziende Sanitarie Locali del Lazio. Ancora due pronunce per sancirne l'incostituzionalità*, in *Giur. It.*, pp. 8-9
- E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1989
- E. DE MARCO, *Le funzioni delle autorità indipendenti*, in LABRIOLA (a cura di), *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, Milano, 1999, pp. 107 ss.
- G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione pubblica e la Costituzione*, in *Ritorno Al Diritto*, 5/2007, pp. 115 ss.
- A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello stato*, I e II, Padova, 1931

Bibliografia

C. DI ANDREA (a cura di), *Il nuovo ordinamento del Governo. Introduzione e testi*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2002

C. DI ANDREA, *Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparatistici*, in *Rass. Parl.*, 3/2003, pp. 583 ss.

A. DI CASOLA, *Dirigenza fiduciaria ed uffici di diretta collaborazione: è legittimo uno spoils system “rafforzato”*, in *Riv. Dir. Lav.*, 2/2011, pp. 350 ss.

A. DI CASOLA, *Le dirigenze pubbliche nei recenti interventi normativi: funzioni e rapporto con la politica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6/2009, pp. 1031 ss.

F. DI CRISTINA, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2014, pp. 447 ss.

G. D’IGNAZIO, *Politica e Amministrazione negli Stati Uniti d’America. Lo Stato Amministrativo fra Costituzione, leggi, giudici e prassi*, Giuffrè, Milano, 2004

F. DI LASCIO, *I nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10/2009, pp. 1025 ss.

F. DI MASCIÒ, *Come i partiti controllano lo Stato. Il patronage in Europa*, in *Riv. It. di scienza politica*, 2/2011, pp. 291 ss.

F. DI MASCIÒ, *Partiti e stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, Il Mulino, Bologna, 2012

C. DI NARDO, *La Corte Costituzionale torna (definitivamente?) sullo “spoils system” con una nuova pronuncia abrogativa, mota a Corte Costituzionale 5 febbraio 2010, n. 34*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2010, pp. 145 ss.

L. DINI, G. CAPALDO, L. MAZZELLA, *La lettera: quei dirigenti pubblici in balia della politica*, in *Corriere della Sera* 1 giugno 2016, pp. 27

C. DIOTALLEVI, *Il licenziamento dei dirigenti privati e pubblici*, Edizioni Univ. Romane, Roma, 2010

Bibliografia

- P. DIVIZIA, *La rappresentanza negoziale dell'ente pubblico territoriale fra diritto amministrativo ed attività notarile*, in *Notariato*, 6/2005, pp. 643 ss.
- F. DONATI, *La responsabilità politica dei Ministri nella forma di governo italiana*, Torino, 1997
- C. D'ORTA, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2007, pp. 417 ss.
- C. D'ORTA, *Distinzione tra politica e amministrazione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 10/1999, pp. 912 ss.
- C. D'ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 10/2002, pp. 929 ss.
- C. D'ORTA, *Indirizzo politico- amministrativo. Funzioni e responsabilità*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, 1995, pp. 218 ss.
- C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/1994, pp. 151 ss.
- C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 5 ss.
- C. D'ORTA, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/1998, pp. 347 ss.
- C. D'ORTA, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2011, pp. 391 ss.
- C. D'ORTA, C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, Cedam, 1994
- P. DUI, *Il rapporto di lavoro dirigenziale*, IPSOA, Milano, 2002
- N. DURANTE, *Spoils system e dirigenza pubblica*, in *Federalismi.it* n. 17/2011
- G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2000

Bibliografia

- M. ESPOSITO, *La regolamentazione degli incarichi esterni negli enti locali alla luce del d.l. n. 112/2008*, in *Azienditalia – Fin. e Trib.*, 23/2008, pp. 1199 ss.
- C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana (saggi)*, Padova, 1954, pp. 257 ss.
- G. FALCON, *Riforma della pubblica amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Regioni*, 5/1998, pp. 1203 ss.
- G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953
- S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system*, in *Corr. Giur.*, 10/2011, pp. 1459 ss.
- S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Incarichi dirigenziali attribuiti a personale "esterno" all'amministrazione conferente*, in *Corr. Giur.*, 5/2010, pp. 666 ss.
- S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Spoils system per incarichi di funzione dirigenziale generale*, in *Corr. Giur.*, 7/2011, pp. 1013 ss.
- M. FERRETTI, *L'onere di motivazione degli atti di alta amministrazione e i riflessi sugli incarichi dirigenziali dopo la legge di riordino della dirigenza (L 145/02)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2003, pp. 361 ss.
- F. FIGORILLI, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1994, pp. 206 ss.
- L.E. FIORANI, *La riduzione per legge del numero dei componenti degli organi delle società pubbliche: decadenza automatica senza risarcimento del danno?*, in *Giur. Comm.*, 4/2013, pp. 703 ss.
- L. FIORENTINO, *L'organizzazione amministrativa*, in AA. VV., *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2015, pp. 639 ss.
- L. FIORILLO, *Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system: la Corte costituzionale definisce il quadro di operatività dell'istituto, nota a Corte Cost. 5 marzo 2010, n. 81*, in *Giur. Cost.*, 3/2010, pp. 2693 ss.

Bibliografia

- G. FONDERICO, *Politici e burocratici nell'attuazione delle riforme amministrative*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2010, pp. 59 ss.
- P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005
- F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lgs. 150/2009 riflettendo su Luhmann*, Napoli, 2011
- F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G.F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra regionalismo e federalismo*, Padova, 2003
- C. FRANCHINI, *Ipotesi di riforma dei ministeri*, in *Foro Amm.*, 3/1995, 745 ss.
- C. FRANCHINI, *La riforma dei ministeri*, in G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, pp. 1 ss.
- C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/1998, pp. 549 ss.
- C. FRANCHINI, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in AA.VV., *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 69 ss.
- G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Carrocci Ed., Roma, 1989, pp. 99 ss.
- E. FRENI, S. CASSESE, C. D'ORTA, C. TIVELLI, G. D'AURIA, A. CATRICALÀ, A. MANCINELLI, *Gli staff dei ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, in *Iter legis*, 2002, pp. 57 ss.
- G. FRY, *Reforming the civil service: the Fulton committee on the British home civil service*, Edinburgh university press, 1993
- R. GALARDI, *Ancora una pronuncia di incostituzionalità sullo spoils system all'italiana*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1/2009, pp. 98 ss.
- A. GALMBERTI, *Spoils system, ma controllato*, in *Il Sole 24 Ore del 21 maggio 2008*

Bibliografia

- A. GANDINO, *L'adozione dell'atto conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale: un "problema" del dirigente o del ministro?*, in *Foro It.*, 5/2006, pp. 276 ss.
- G. GARDINI, *L'autonomia della dirigenza nella (contro) riforma Brunetta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2010, pp. 579 ss.
- G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2003
- G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime ma la querelle resta aperta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2006, pp. 679 ss.
- G. GARDINI, *Note a margine del lavoro pubblico dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione. La progressione verticale tra esigenze di garanzia e di efficienza*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2002, pp. 525 ss.
- G. GARDINI, *Spoils system all'italiana: mito o realtà*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2002, pp. 953 ss.
- G. GARDINI, *Sulla costituzionalità delle disposizioni in materia di dirigenza pubblica (spoils system) contenute nelle recenti manovre finanziarie*, in *Foro Amm. TAR*, 9/2011, pp. 2968 ss.
- M.G. GAROFALO, *La dirigenza pubblica rivisitata*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2002, pp. 873 ss.
- V. GASPARINI CASARI, *La dirigenza pubblica nel rapporto fra politica e amministrazione (dopo le recenti riforme)*, in *Dir. Econ.*, 3-4/2009, pp. 543 ss.
- G. GENTILE, *Rassegna di giurisprudenza. Revoca di incarico dirigenziale e riparto di giurisdizione: ancora un dissidio nella giurisprudenza di merito*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2003, pp. 1221 ss.
- G. GENTILE, *Revoca dell'incarico dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi: la Cassazione nega il diritto al risarcimento del danno*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2/2008, pp. 352 ss.
- P. GIANGASPERO, *Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 1/2009, pp. 6 ss.

Bibliografia

P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione. Vincoli costituzionali e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1998

M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 157 ss.

M.S. GIANNINI, voce *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XX, 1970

M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, III, 3, pp 11 ss.

M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974

E. GRAGNOLI, *Lo spoil system e l'imparzialità del dipendente degli enti locali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2007, pp. 25 ss.

P. GRILLI DI CORTONA, *Politica, Istituzioni, Amministrazione: quali linee di trasformazione in Europa?*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 323 ss.

L. GRIMALDI, *La controversa disciplina della dirigenza pubblica regionale nella più recente giurisprudenza costituzionale sullo spoils system*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 19 gennaio 2010

G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

G. GRUNER, *Considerazioni intorno agli istituti di spoils system previsti dall'art. 19 comma 8 d.lgs. 165 del 2001 e dall'art. 6 comma 1 della legge n. 145 del 2002 alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro Amm. TAR*, 5/2007, pp. 1844 ss.

G. GRUNER, *L'impossibile rivincita del merito sulla fiducia e le garanzie del procedimento nei rapporti tra politica e amministrazione*, in *Foro Amm. CDS*, 1/2007, pp. 280 ss.

Bibliografia

- G. GUARINO, *Atto amministrativo, organizzazione e giustizia amministrativa*, in *Riv. Amm.*, 1984, pp. 767 ss.
- G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977
- E. GUICCIARDI, *Atto politico*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1937, pp. 265 ss.
- L. IEVA, *Gli incarichi dirigenziali nel lavoro pubblico*, in *Foro Amm.*, 6/2016, pp. 1678 ss.
- P. JORI, *Lo spoils system nello Stato e nelle regioni secondo i principi formulati dalla giurisprudenza costituzionale*, in *www.lexItalia.it*, 2008
- C. LACAVA, E. MIDENA, *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008. La riorganizzazione dell'amministrazione centrale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, pp. 1189 ss.
- R. LEONARDI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Foro Amm. TAR*, 6/2012, pp. 2155 ss.
- F. LIGUORI, *Libertà economiche e poteri amministrativi: la regola del controllo successivo dalla legge alla Costituzione - Economic freedoms and executive powers: the rule of subsequent control from law to Constitution*, in *Diritti lavori mercati*, 3/2011, pp. 445 ss.
- V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in *Dir. Parlam.*, ed. 2, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 267 ss.
- F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Scritti in memoria di D'Antona*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2004
- F. LOGIUDICE, G. NERI, *La dirigenza pubblica: lo spoils system dalla giurisprudenza alla recente manovra d'estate*, in *www.altalex.com*
- P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012
- LONGOBARDI, *"Amministrazioni indipendenti" e posizione istituzionale della amministrazione pubblica*, in *Dir. Banca*, 1/1993, pp. 33 ss.
- M. LUCCA, *Spoils system e compatibilità costituzionale*, in *www.lexItalia.it*, 3/2010

Bibliografia

- R. LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano 1941R. LUPI, *La riforma dei ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2000, pp. 17 ss.
- N. LUPO, Recensione a R. ALESSE, *La dirigenza dello Stato tra politica ed amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2006, in *Amministrazione in Cammino*
- M. MACCHIA, L. SALTARI, *La Scuola nazionale dell'amministrazione tra modello francese e prospettive di riforma*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3/2015, pp. 312 ss.
- S. MADARO, *Gli enerchi decentrati*, in *Instrumenta*, 4/2004, pp. 796 ss.
- S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dirigenti pubblici*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 5/2009, pp. 729 ss.
- V. MAIO, *L'impossibile stabilizzazione della dirigenza pubblica, ovvero l'altra faccia dello spoils system all'italiana, nota a Corte Cost. 15 giugno 2011, n. 189*, in *Giur. Cost.*, 4/2011, pp. 3266 ss.
- M. MACCHIA, *Il procedimento di formazione delle leggi-provvedimento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 4/2010, pp. 379 ss.
- D. MACRÌ, *La nullità del provvedimento amministrativo*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 3/2006, pp. 265 ss.
- M. MAGRI, *I concorsi e le assunzioni*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3/2015, pp. 408 ss.
- M. MAGRI, *L'incostituzionalità dello spoils system e la reintegrazione del dirigente*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2009, pp. 511 ss.
- M. MANETTI, voce *Autorità indipendenti (Dir. Cost.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV convegno annuale Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, pp. 3 ss.

Bibliografia

- F. MANGANARO, *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, in *Foro Amm. TAR*, 6/2013, pp. 2169 ss.
- F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in *Astrid Rassegna*, n. 22/2009
- A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1 Seminari 1989-1990*, Milano, 1991
- S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Gli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali dopo la riforma Brunetta*, in *Azienditalia – Il Personale*, 2/2010, pp. 65 ss.
- S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Gli incarichi dirigenziali negli enti locali tra riforma Brunetta e manovra anticrisi*, in *Azienditalia – Il Personale*, 10/2010, pp. 477 ss.
- S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi ai dirigenti di ruolo: spunti di riflessione dopo la recente riforma*, in *Azienditalia – Il Personale*, 3/2010, pp. 125 ss.
- S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *I vincoli per conferire legittimamente un incarico dirigenziale ad un soggetto esterno*, in *Azienditalia – Il Personale*, 1/2012, pp. 20 ss.
- S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Quale sorte per gli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali*, in *Azienditalia – Il Personale*, 5/2011, pp. 230 ss.
- A. MARI, *La scelta dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 4/2005, pp. 377 ss.
- A. MARI, *Lo “spoil system” nelle aziende sanitarie*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2006, pp. 67 ss.
- G. MARINO, *La Regione intende interrompere il rapporto con il direttore generale? Rispetti il codice civile, nota a Cassazione Civile, 18 dicembre 2012, n. 23351, sez. Lavoro*, in *Diritto e Giust.*, 10/2012, pp. 1186 ss.
- G. MARONGIU, *Il riordinamento dell'amministrazione pubblica*, Milano, 1974
- R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, pp. 416 ss.

Bibliografia

T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia Diritto*, Giuffrè, XXI, Milano, 1971

A. MASSERA, *Autonomia e indipendenza nella amministrazione dello Stato*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1998, pp. 453 ss.

A. MASSERA, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 12/2007, pp. 1307 ss.

B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna, Il Mulino, 2007

M. MAZZAMUTO, *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, in *Foro Amm.*, 2/1992pp. 1571 ss.

L. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale tra "rapporto di fiducia" e "principio di separazione" delle funzioni politico-amministrativa e gestionale*, in *Le Regioni*, 1/2002, pp. 20 ss.

G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza & Politica*, vol. XXVI, n. 50, 2014, pp. 95 ss.

G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996

L. MENGHINI, *Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali*, in *Rass. Giur. Lav.*, 4/2010, pp. 629 ss.

L. MENGHINI, *La dirigenza pubblica rivisitata*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 10/2002, pp. 1213 ss.

L. MENGHINI, *La disciplina degli incarichi dirigenziali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 9/2002 pp. 1005 ss.

Y. MENY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Italia*, 1990, Maggioli, Rimini

Y. MENY, *Politique comparée*, 1993, Paris

C. MEOLI, *La periferia nuova frontiera dell'amministrazione*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, 2008, pp. 41 ss.

Bibliografia

- C. MEOLI, *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni)*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 5-6/1999, pp. 1140 ss.
- C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica: riflessioni sul rapporto fra politica e amministrazione*, in *Foro Amm.*, 10/1991, pp. 2773 ss.
- C. MEOLI, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica*, *Foro Amm.*, 7-8/1997, pp. 2197 ss.
- S. MERLINI, *Il Governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1991
- F. MERLONI, *Amministrazione neutrale: a proposito di rapporti tra politica e amministrazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 7-8/2000, pp. 993 ss.
- F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006
- F. MERLONI, *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in AA.VV., *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007
- F. MERLONI, *Verso una maggiore delimitazione dello spoils system?*, in www.astridonline.it
- F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in *Le Regioni*, 1/2007, pp. 137 ss.
- F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione (commento alle sentenze 103 e 104 del 2007)*, in *Le Regioni*, 5/2007, pp. 836 ss.
- F. MERLONI, *Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza*, in *Le Regioni*, 5/2010, pp. 1136 ss.
- F. MERLONI, V. SPAGNUOLO, *Principi generali comuni alla dirigenza dello Stato e delle Amministrazioni regionali e locali*, in G. D'ALESSIO, *L'Amministrazione come professione. I*

Bibliografia

dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 209 ss.

F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 151 ss.

F. MERUSI, *Democrazia e Autorità indipendenti. Un romanzo “quasi” giallo*, Il Mulino, Bologna, 2000

F. MERUSI, M. CLARICH, *Art. 28*, in BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1991

E. MIDENA, *La recente giurisprudenza sui dirigenti esterni nelle amministrazioni statali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 12/2010, pp. 1332 ss.

F. MODUGNO, voce “*Poteri (divisione dei)*”, in *Novissimo Dig. It.*, XIII, 1996, UTET, Torino

P. MONDA, *La giurisprudenza in tema di dirigenza pubblica*, in *La Dirigenza*, Milano, 2009, pp. 357 ss.

P. MONEA, M. MORDENTI, *Nuove regole sugli incarichi dirigenziali negli EE.LL. e nelle regioni a statuto ordinario. La questione controversa degli incarichi dirigenziali a termine dopo la riforma voluta da Brunetta*, in *Lexitalia.it*, aprile 2010

G. MONTEDORO, *Le amministrazioni indipendenti e la vigilanza sui mercati finanziari*, in *Foro Amm. CDS*, 10/2004, pp. 2998 ss.

C.L. MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Paris, 1750

M. MORISI, *Le autorità indipendenti in Italia. Premesse per una riflessione politologica*, in *Queste istituzioni*, n. 108/1996, pp. 103 ss.

M. NAVILLI, *La dirigenza pubblica nella giurisprudenza (1999-2002)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2002, pp. 1005 ss.

NICCOLAI, *I poteri garanti della costituzione e le autorità indipendenti*, ETS, Pisa, 1996

Bibliografia

- G. NICOSIA, *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la buona amministrazione*, W.P.-C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" 81/2008, pp. 5 ss.
- G. NICOSIA, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2010, pp. 323 ss.
- G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, 2011
- G. NICOSIA, *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi dirigenziali: il "caso speciale" è davvero speciale?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2007, pp. 497 ss.
- G. NICOSIA, *Efficienza, etica e buona gestione: nuovi paradigmi nel settore del lavoro pubblico*, in *Rass. Giur. Lav.*, 1/2010, pp. 537
- M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. II. Amministrazione e garanzie*, Giuffrè, Milano 1987
- M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri, Lineamenti generali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Il Mulino, Bologna, 1997
- M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966
- R. NUNIN, *Integrità e corruzione amministrativa. L'etica pubblica e il Codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*, in *Rass. Giur. Lav.*, 1/2010, pp. 523 ss.
- G. PAGANETTO, *Il potere governativo di nomina*, Jovene, Napoli, 1994
- A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministri*, Il Mulino, Bologna, 2000

Bibliografia

- L. PALADIN, *I contributi di Aldo Sandulli su politica e amministrazione nell'ordinamento repubblicano*, in *Dir. Amm.*, 3/1994, pp. 318 ss.
- L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 675 ss.
- S. PARISI, *La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato inveroamento nella forma di governo locale*, in *Le Regioni*, 6/2010, pp. 1276 ss.
- E. PASQUALETTO, *Il rapporto a termine con la pubblica amministrazione del dirigente esterno, nota a Corte Cost. 15 gennaio 2010, n. 9*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 4/2010, pp. 850 ss.
- A. PATRONI GRIFFI, *Brevi note su politica e amministrazione tra ordinamento costituzionale e modelli legislativi*, in *La nuova disciplina sulla dirigenza pubblica*, Formez – Roma, 3/2003
- A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*. Napoli, Jovene, 2002, pp. 2 ss.
- A. PATRONI GRIFFI, *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, 2007, Giappichelli, Torino.
- A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi, Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Vol. XII – Marzo-Aprile 2009, pp. 273 ss.
- A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, London, 1999
- R. PEREZ (a cura di), *Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli Editore, Santacaglio di Romagna, 2010
- M. PERINI, voce *Atto politico e atto di governo. Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- M. PERINI, voce *Indirizzo politico. Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

Bibliografia

- A. PERTICI, *I limiti di derogabilità della regola del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi: una riserva di legge (sempre più) rinforzata in via giurisprudenziale*, in *Giur. Cost.*, 4/2010, pp. 3602 ss.
- R. PESSI, *Ripensando alla riforma della pubblica amministrazione: manutenzione o restaurazione?*, in *Massimario Giurisprudenza del Lavoro*, 5/2009, pp. 284 ss.
- G. PIFFERI, *Applicazione delle norme sul concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi*, in *Amm. It.*, 1981, pp. 711 ss.
- G. PIFFERI, *Riaffermato il principio del concorso quale primario strumento per l'accesso ai pubblici impieghi*, in *Comuni d'Italia*, 1979, pp. 289 ss.
- C. PINELLI, *Il buon andamento dei pubblici uffici e la sua supposta tensione con l'imparzialità. Un'indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale*, in onore di Alberto Romano, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 726 ss.
- C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del lavoro dirigenziale*, in *Giur. Cost.* 1996, pp. 2584 ss.
- C. PINELLI, *L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost.*, in *Giorn. Cost.*, 3/2006, pp. 2357 ss.
- F. PINTO, *Bassanini, Brunetta e i gattopardi nella difficile riforma della pubblica amministrazione*, in *Studi in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, IV, pp. 1791 ss.
- A. PIOGGIA, *Il principio di distinzione e gli atti di incarico dirigenziale. Giurisdizione e natura del potere impiegato*, in *Astrid – Rassegna 27 aprile 2007*, n. 49
- G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986
- A. POLICE, *Gli incarichi dirigenziali, le dispute di Pomponazzi e le garanzie del diritto pubblico*, in *Dir. Econ.*, 3-4/2009, pp. 529 ss.
- C. POLLIT e G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, trad. it., Milano, 2002

Bibliografia

- M. POLO, *Le autorità indipendenti. Un'analisi economica e una proposta di riordino*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2/2002, pp. 369 ss.
- D. PONTE, *Nulla l'atto amministrativo senza sottoscrizione per mancanza di uno degli elementi essenziali. L'invalidità strutturale del provvedimento prevale sul raggiungimento dello scopo*, in *Guida al Diritto*, 23/2011, pp. 95 ss.
- B. PONTI, *La nozione di indipendenza nel diritto pubblico come condizione del funzionario*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2006, pp. 185 ss.
- G. POTENZA, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, *Dir. Soc.*, 1980, pp. 725 ss.
- A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XXIV, Roma, 1991
- C. QUIRINO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 3/2012, pp. 2457 ss.
- S. RAIMONDI, voce *Dirigenza*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- C. RAPICAVOLI, *Sentenza della Corte Costituzionale n. 324/2010 – Incarichi dirigenziali a tempo determinato negli enti locali*, in www.AmbienteDiritto.it, 16/11/2010
- E. RAVERA, *La riforma della dirigenza pubblica*, in *Mass. Giur. Lav.*, 9/2000, pp. 1158 ss.
- G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero «sui generis»*, in C. D'ORTA – F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Bari, 1997, pp. 367 ss.
- G. RONCONI, *Lo spoil system visto dalla Corte Costituzionale: il rapporto tra politica e amministrazione, nota a Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 2008, n. 161*, in *Filo Diritto* 2 luglio 2008
- L. RINALDI, *Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato*, Giappichelli, Torino, 2002

Bibliografia

- C. ROEHRSEN, *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/1990, pp. 135 ss.
- G. ROLLA, *Il Consiglio dei Ministri tra modello costituzionale e prassi*, in *Quad. Cost.*, 1982 pp. 367 ss.
- C. ROMANELLI GRIMALDI, *I Ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984
- C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Ministro*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- S. ROMANO, *Diritto amministrativo*, Padova, 1939
- S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912
- F. ROSSI, *Rapporti di lavoro dirigenziali negli enti locali dopo il d.lgs. 150/2009*, in *Lav. Giur.*, 6/2011, pp. 618 ss.
- E. ROTELLI, *La presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1972
- A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *www.federalismi.it* n. 24, 2005
- M. RUSCIANO, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3/2005, pp. 621 ss.
- M. RUSCIANO, *Dirigenze pubbliche e spoils system. Nota a Corte costituzionale 23 marzo 2007, n. 103 e 104*, in *www.lexItalia.it*
- M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2/1998, pp. 387 ss.
- M. RUSCIANO, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2001, pp. 499 ss.
- M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2002, pp. 893 ss.

Bibliografia

- M. RUSCIANO, M. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del Lavoro*, Giappichelli, Torino, 1993
- A. SAITTA, Art. 98, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006
- F. SAITTA, Art. 113, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006
- F. SAITTA, *Burocrazia e indirizzo politico: il modello della Corte Costituzionale*, in www.diritto-amministrativo.org
- F. SAITTA, *La riforma Brunetta e gli insegnamenti di Luhmann nella originale rilettura di Fabrizio Fracchia*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2011
- G.M. SALERNO, *I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, 2011
- L. SALTARI, *L'accessibilità alla dirigenza pubblica per concorso non conosce eccezioni*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2016, pp 33 ss.
- P. SANDRO, "Democrazia dell'alternanza" e atto politico: il TAR annulla la revoca del Consigliere Petroni, in *Foro Amm. TAR*, 10/2007, pp. 3134
- A.M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, XXII, 2/1946, pp. 521 ss.
- A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, pp.737 ss.
- A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984
- AA. SANDULLI, G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1/2011, pp. 47 ss.
- F. SATTA, voce *Atto amministrativo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- F. SATTA, voce *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

Bibliografia

- M. SAVINO, *La riforma dei ministeri – Il ministero dell’ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss.
- M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Tratt. Cassese, Diritto amministrativo speciale*, Milano 2003, pp. 2188 ss.
- M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2015, pp. 641 ss.
- G. SCIULLO, *L’organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, Giappichelli, 2013
- F.G. COCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. Amm.*, 1-2/2012, pp. 21 ss.
- F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2015
- F.G. COCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giur. Cost.*, 2/2007, pp. 1615 ss.
- F. SEPE, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, pp. 389 ss.
- S. SEPE, *Amministrazione e Storia*, Maggioli Editore, Rimini, 1995.
- S. SEPE (a cura di), *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1999.
- S. SEPE, *Profilo storico dell’amministrazione centrale dello Stato dalla Costituzione alla fine degli anni ‘70*, in *Riv. Trim. Dir. Amm.*, 1/1987, pp. 39 ss.
- S. SEPE, MAZZONE, PORTELLI e VETRITTO, *Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana (1861-2002)*, Carrocci Ed., Roma, 2006
- D. SERRA, L. BUSICO, *Gli incarichi dirigenziali ai soggetti esterni all’amministrazione*, in *Lav. Giur.*, 10/2010, pp. 973 ss.
- D. SERRANI, *L’organizzazione dei ministeri. L’amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Officina Ed., Roma, 1979
- S. SERRANI, *L’organizzazione per ministeri*, Roma, 1979

Bibliografia

- R. SETTIMI, *Dirigenza statale, incarichi ad esterni e spoil system, nota a Corte Cost. 5 marzo 2010, n. 81*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2011, pp. 128 ss.
- C. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma - Bari, 2009
- C. SILVESTRO, *Il riordino della dirigenza pubblica. Commento organico alla legge 15 luglio 2002 n. 145*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003
- C. SILVESTRO, *Trasparenza e riforma Brunetta*, in *Foro Amm.-TAR*, 2/2011, pp. 706 ss.
- C. SILVESTRO e F. SILERI, *Dirigenti esterni e spoils system*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2009, pp. 22 ss.
- M. SINISI, *Società a partecipazione pubblica e poteri ministeriali di indirizzo: ancora una volta un problema di giurisdizione*, in *Foro Amm.-TAR*, 6/2008, pp. 1716 ss.
- D. SORACE, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2007, pp. 385 ss.
- P. SORDI, *La giurisprudenza costituzionale sullo spoils system e gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2009, pp. 77 ss.
- N. SPERANZA, *Governo e pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 1971
- N. SPERANZA, *Il principio del buon andamento – imparzialità dell'amministrazione nell'articolo 97 della Costituzione*, in *Foro Amm.*, 2/1972, pp. 79 ss.
- I. SPENCER, *The Victor and the Spoils: the life of William Marcy*, 1955, Providence
- S. SPUNTARELLI, *Il principio di legalità e il criterio di imparzialità nell'amministrare*, in *Dir. Amm.*, 1/2008, pp. 223 ss.
- S. SPUNTARELLI, *Struttura e ratio delle disposizioni sullo spoil system (Corte Cost., 20 maggio 2008 n. 161)*, in *Giur. Cost.*, 5/2008, pp. 3968 ss.
- M. STIPO, voce *Ministero: I*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009
- M. STIPO, voce *Ministero: II*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, XVIII, Roma, 2009

Bibliografia

- A. TARADEL, *La nuova dirigenza statale*, in *St. Parl.*, 1972, pp. 63 ss.
- V. TENORE, *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giust. Civ.*, 7-8/2013, pp. 325 ss.
- I. TRICOMI, *Per ruoli e incarichi dirigenziali si applica una disciplina differenziata*, in *Guida al diritto*, 26 aprile 2003, pp. 94 ss.
- V. TALAMO, *Ancora sul rapporto tra politica ed amministrazione nella riforma della dirigenza statale: qualche osservazione di contesto*, in *Dir. Relaz. Internaz.*, 2/2005, pp. 409 ss.
- V. TALAMO, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: scritti e giurisprudenza*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, pp. 639 ss.
- V. TALAMO, *Lo spoils system all'italiana fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2003, pp. 237 ss.
- L. TORCHIA, *La dirigenza pubblica: accesso, funzioni, incarichi, responsabilità*, in *Lav. Pubbl. Amm.* 1999, pp. 1055 ss.
- L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, 2000, Cedam, Padova
- L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000
- L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (artt. 1-7)*, in *La riforma del Governo*, Bologna, 2000, pp. 136
- L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. Pubbl.*, 3/1999, pp. 689 ss.
- S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi ordinarie e costituzionali*, in *Rass. Parlam.*, 3/2009, pp. 1019 ss.
- G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1975

Bibliografia

- A. TROJSI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica ed amministrazione*, a cura di A. Patroni Griffi, Torino, 2007, pp. 110 ss.
- A. TROJSI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in *Le Regioni*, 6/2009, pp. 1213 ss.
- A. TROJSI, *Lavoro pubblico regionale: storia e regole*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2005, pp. 491 ss.
- A. TROJSI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 83 ss.
- C. TUBERTINI, *Organismi garanzia e confini del c.d. spoils system*, in *Foro Amm. TAR*, 9/2009, pp. 2507 ss.
- V. UCCELLATORE, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 1673 ss.
- R. URSI, *Lo spoils system e le nomine governative negli enti pubblici dopo la l. n. 145 del 2002*, in *Foro Amm. TAR*, 4/2003, pp. 1267 ss.
- R. URSI, *Riflessioni sulla governance delle società in mano pubblica*, in *Dir. Amm.*, 4/2004, pp. 747 ss.
- B. VALENSISE, *Lo spoil system e le prime riflessioni del Tar Lazio*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2003, pp. 567 ss.
- B. VALENSISE, *La dirigenza amministrativa tra fiduciarietà della nomina ed il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Giur. Cost.*, 2/2002, pp. 1193 ss.
- B. VALENSISE, *Politica ed amministrazione: la dirigenza pubblica*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005

Bibliografia

- A. VALLEBONA, *Spoils system: solo per il vertice (nota a Corte cost. 16 giugno 2006, n. 233; Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103 e n. 104)*, in *Mass. Giur. Lav.*, 5/2007, pp. 361 ss.
- J. B. VERA, *Imparzialità vs. indirizzo politico: le variabili del rapporto tra politica e amministrazione nella dinamica delle istituzioni (Relazione al Convegno: La Dirigenza Pubblica: Analisi e prospettive. Palermo, 1-2 dicembre 2006)*, in *Dir. amm.*, 1/2007, pp. 15 ss.
- M. VERONELLI, *Gli uffici di diretta collaborazione della normativa regionale*, in www.unitus.it/dipartimenti/dsg
- R. VIGOTTI, *Il provvedimento amministrativo tra negozio privato, obbligo di motivazione e principio di divisione dei poteri*, in *Quaderni amministrativi*, 3/2005, pp. 20 ss.
- A. VILLA, *La riforma dei ministeri – Il ministero della difesa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 7/2006, pp. 712 ss.
- R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1987, pp. 528 ss.
- P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1968
- P. VIRGA, *Breve storia di un trapianto con crisi finale di rigetto, nota a Corte Cost. sentenza 23 marzo 2007, n. 103*, in *LexItalia.it*, 3/2007
- P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Giuffrè, Milano, 2002
- A. VISCOMI, *La riforma dell'amministrazione del Governo Renzi. Note brevi per una lettura del ddl 1577*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 3-4/2014, pp. 478 ss.
- A. VISCOMI, *Linee di riforma in materia di reclutamento ed incarichi dirigenziali. Brevi note introduttive*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2014, pp. 1 ss.
- A. ZAMMARANO, *Rapporto fiduciario e nomine pubbliche tra discrezionalità amministrativa e scelta politica*, in *Foro Amm. TAR*, 1/2008, pp. 7 ss.
- G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954
- J. ZILLER, *Administration comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, 1993, Paris

Bibliografia

- C. ZOLI, *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità: l'attribuzione degli incarichi*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2/2005, pp. 263 ss.
- A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la "privatizzazione"?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, pp. 1038 ss.
- A. ZOPPOLI, *Il contratto di lavoro del dirigente pubblico dopo il d.lgs. n. 80/98*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, pp. 9/1093 ss.
- L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1/2002, pp. 149 ss.
- A. ZOPPOLI, *Licenziamento del dirigente pubblico e organizzazione dopo la sentenza della Consulta n. 351 del 2008*, in *Diritto Lavori Mercati*, 1/2009, pp. 111 ss.
- A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009
- A. ZUCARO, *Ancora sull'accesso mediante concorso a posti di lavoro pubblico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, pp. 953 ss.

RINGRAZIAMENTI

A conclusione di questo lavoro desidero ringraziare il mio relatore, Prof. Marco D'Alberti e l'intero collegio dei docenti del dottorato di ricerca in diritto pubblico dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza, nonché il Prof. Gianfranco D'Alessio dell'Università degli Studi di Roma Tre in qualità di valutatore esterno.

Un particolare ringraziamento al Prof. Fabrizio Fracchia dell'Università Commerciale Luigi Bocconi per il costante supporto nella ricerca e per i preziosi e fondamentali spunti di riflessione suggeritimi durante l'elaborazione di questa tesi.

Ringrazio poi la Prof.ssa Miriam Allena, la Dott.ssa Scilla Vernile e il Dott. Pasquale Pantalone dell'Università Commerciale Luigi Bocconi e il Prof. Alfredo Moliterni dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza per le occasioni di dialogo e i suggerimenti operativi nel corso dell'intero triennio di dottorato.

Vorrei inoltre ringraziare il Prof. Avv. Luca Geninatti Satè, con il quale collaboro nell'attività professionale, per i momenti di confronto giuridico e per avermi consentito di organizzare con flessibilità gli impegni di lavoro nei mesi che hanno preceduto la scadenza per la consegna di questa tesi, nonché il Prof. Alessandro Botto, della sede di Roma, per l'interesse che ha sempre dimostrato per il mio corso di studi.

Ruolo importantissimo hanno inoltre avuto gli amici di sempre - Francesco, Giulia, Laura, Mattia, Penio e Roberta che mi hanno incoraggiata e sostenuta sin dall'inizio di questo percorso -, gli amici e i colleghi che negli ultimi tre anni mi sono stati vicini e si sono interessati al mio dottorato - tra i quali Simone, Anna, Lorenza, Marco, Federica, Michele, Martina, Myriam, Valentina, Alessia, Mascia, Guido, Daniele, Silvia, Mariachiara e Lorenzo, che ringrazio in special modo per aver riletto con me molte parti di questa tesi ed avermi aiutata a rielaborare alcuni concetti -, le mie amiche di Roma - Federica, Angela e Giulia, che mi hanno fatta sentire a casa in una città stupenda che ora sento un po' più mia -, e i miei compagni di avventura di questo dottorato in Sapienza - Michele, Giovanni, Vanessa, Gustavo e Sabrina, con i quali ho condiviso informazioni, riflessioni e tanti momenti felici.

Infine, ma non per importanza, ringrazio con tutto il mio cuore la mia famiglia, mamma, papà e Carlotta, ai quali dedico questa tesi per il loro supporto materiale e soprattutto per la loro dolce dedizione e presenza silenziosa e costante.