

La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.

*Melissa Ridolfi**

Abstract

L'analisi del principio di distinzione tra politica e amministrazione richiede di conoscere i confini giuridici delle due dimensioni, in modo da delinearne i tratti distintivi e procedere con maggior sicurezza alla descrizione delle modalità in cui l'una e l'altra si "incontrano". Definito tale aspetto storico-normativo, lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare, con particolare riferimento ai dati di ordine strutturale ed organizzativo-manageriale, il rapporto tra l'organo di governo e l'organo amministrativo, nei diversi equilibri che si sono delineati nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana.

Keywords: *organizzazione amministrativa, dirigenza pubblica, spoils system, valutazione e controllo.*

* Università degli Studi di Roma Tre

Introduzione

Il rapporto tra politica e amministrazione è un “problema antico”¹, che nasce come tentativo di porre rimedio ad una situazione di completa ingerenza della sfera politica, tipica dell’esperienza autoritaria degli Stati assoluti.

Com’è noto, infatti, nella teoria della separazione dei poteri di Montesquieu, l’amministrazione non è concepita come una dimensione autonoma e distinta ma come parte integrante del potere esecutivo, che si esprime nelle funzioni statali sia di governo sia, appunto, di amministrazione. L’impossibilità di operare una netta separazione concettuale tra le due, è proprio dovuta al fatto che l’attività di scelta dei fini e quella di scelta dei mezzi diano luogo ad un continuum².

Solo con l’affermarsi del principio della “rule of law” e della supremazia del potere legislativo su quello esecutivo, in seno alla teoria democratica, si delineano i primi tratti distintivi della sfera amministrativa, caratterizzata da un rapporto di dipendenza organica dal governo e funzionale dal parlamento.

In dottrina, si inizia così a riflettere sulla distinzione tra politica e amministrazione come un mito empiricamente irrealizzabile ed i maggiori contributi sul tema vi si riferiscono utilizzando spesso la formula “dichotomy”.

L’espressione “Politics-Administration dichotomy” compare nella letteratura americana a partire dal 1940, in particolare nel “The study of Administration” di Woodrow Wilson. In particolare Wilson descrive, come una delle precondizioni necessarie ad una reale e duratura riforma amministrativa, la netta distinzione tra uffici politici (office of policy) e uffici non-politici (office of administration proper). In questo modo sarebbe stato possibile rendere l’apparto burocratico maggiormente responsabile e professionale³. Nel suo modello di riferimento politica e amministrazione servono scopi distinti: la prima fornisce una guida di parte all’amministrazione, la seconda è chiamata a tradurre le scelte di valore in risultati concreti. Gli amministratori pubblici sono infatti dotati di particolari conoscenze e abilità che mettono a disposizione della politica nel processo di attuazione delle policies, mantenendo un profilo neutrale e garantendo decisioni razionali⁴.

-
1. Cfr. Carlassare L., *Amministrazione e potere politico*, Padova 197.
 2. L’espressione è di Colapietro C., *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapport contro-verso*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n. 171-172, 2011.
 3. Wilson W., *Congressional Government a Study in American Politics*, Houghton Mifflin Company, New York, 1885.
 4. Così Miller G., *Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*.

La versione europea della dichotomy è stata rielaborata da Frank J. Goodnow⁵, secondo il quale la funzione della politica è di esprimere la volontà dello stato mentre il compito dell'amministrazione è di eseguirla. Di fatti, anche se risulta possibile concepire in maniera analitica un'amministrazione separata dalla politica, poi, nella pratica, la prima dovrà configurarsi necessariamente come subordinata alla seconda, affinché si possa raggiungere l'equilibrio all'interno dello stato. La subordinazione di cui l'autore parla è però a sua volta limitata ad una sola parte dell'amministrazione, e cioè la parte soggetta al controllo politico. In caso contrario, si rischierebbe di avere solo funzionari consapevoli di svolgere mere attività esecutive, nel rispetto delle scelte del partito, rendendo l'intera macchina burocratica inefficiente.

Su questa scia, anche Max Weber sostiene che la politica sia troppo debole per frenare il potere amministrativo e, per evitare il pericolo di un *Beamtenherrschaft* (governo di funzionari) in grado sfidare il governo, è essenziale che l'amministrazione rimanga fuori dalla politica. Il funzionario descritto da Weber è quello immaginato durante lo sviluppo del suo modello ideale di burocrazia, ossia colui che si limita ad eseguire in modo imparziale le direttive e gli indirizzi fissati⁶.

In senso contrario invece, Robert Putnam, pur distinguendo il "burocrate classico" dal "burocrate politico"⁷, evidenzia che, nei casi di interazione e cooperazione reciproca tra il sistema politico e l'alta burocrazia, si registra un maggior rendimento rispetto a quelle situazioni in cui le due dimensioni agiscono in modo isolato. Le sue indagini empiriche, lo portano infatti a concludere che la ricettività della burocrazia ai bisogni pubblici sia correlata positivamente all'interazione con la dimensione politica.

Oggi, sulla base della dottrina che si è sviluppata intorno al tema, si è soliti distinguere tre modelli teorici con i quali rappresentare il rapporto tra le due dimensioni: separazione, osmosi e interconnessione.

Il modello della separazione assume la forma di una netta divisione funzionale e strutturale tra le due dimensioni, considerando le attività di governo come attività indipendenti.

L'osmosi, al contrario, concepisce le due dimensioni fortemente connesse funzionalmente e strutturalmente dall'impossibilità di relegare l'intera amministrazione alla sola attuazione, priva di discrezionalità, delle scelte fissate in ambito politico. Questa connessione si esprime poi concretamente, all'interno dei pubblici uffici, nella commistione tra atti di indirizzo e atti di gestione⁸.

5. Vedi Goodnow F. J., *Politics and Administration: a study in government*, Macmillan, New Jersey, 1900.

6. Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, 1980.

7. Vedi Putnam R., *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 3/1973.

8. Vedi Patroni Griffi A., *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Con-*

Da ultimo, il modello dell'interconnessione si presenta come un tentativo di congiunzione dei precedenti, poiché la dimensione amministrativa viene legittimata in termini democratici e ne viene garantita anche la professionalità e l'autonomia. In quest'ottica la burocrazia pubblica viene a trovarsi suddivisa al suo interno tra una compagine sociale reclutata attraverso procedure trasparenti di merito, ed una fascia più ristretta legittimata invece da logiche di scelta fiduciaria.

Quest'ultimo modello è probabilmente quello che più si addice a descrivere i sistemi amministrativi contemporanei, in cui l'indirizzo politico e la funzione amministrativa, seppur distinti in termini assoluti, risultano indissolubilmente legati dal principio di responsabilità ministeriale.

Tale principio nasce in Inghilterra, con la legge del venticinquesimo anno di regno di Edoardo III, attraverso il c.d. bill of attender⁹. La scelta e la revoca dei ministri era liberamente determinata dal Re, che esercitava influenza anche sul governo, in materia di legislazione. Il passaggio nel 1689 alla monarchia parlamentare ha determinato un presupposto fondamentale per l'applicazione del principio di responsabilità ministeriale, ai sensi del quale i ministri non sono più servitori esclusivi della Corona, nei cui confronti sono comunque responsabili, ma sono posti al servizio dell'intera Nazione¹⁰. I ministri britannici, infatti, posti in posizione apicale nella struttura politico-amministrativa del dicastero, diventano "responsible and accountable to Parliament for all that occurs within their department", e cioè sono individualmente responsabili per tutti gli atti da questo adottati. Ne deriva che "if a significant mistake were made by the department, the Minister should resign"¹¹ In forza di questo principio il ministro non solo è politicamente responsabile di tutti gli atti posti in essere dai civil servant operanti nel ministero che rappresenta, ma è tenuto a dimettersi qualora si verificano eventuali errori al suo interno.

In Italia, invece, già l'art. 65 dello statuto Albertino recitava: "il Re nomina e revoca i suoi Ministri", per cui la responsabilità ministeriale prevista all'art. 67, anche se non esprimeva chiaramente verso chi fossero responsabili i ministri, veniva interpretata come

tributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione, Napoli, 2002.

9. Per una ricostruzione storica del principio di *ministerial responsibility* si consiglia: Patroni Griffi A., *Politica e Amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, European Public Law Series, volume IX, London, Esperia Publications Ltd, 1999; D'Alberti M. (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Statu Uniti D'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, 1994.
10. Così De Martino D., *Il diritto di necessità dello Stato e la responsabilità ministeriale*, Editore Francesco Cavotta, 1993.
11. "Treasury and Civil Service Select Committee", come riportato da Greenwood J., Wilson D., *Civil Servants and Ministers: duties and responsibilities*, Londra, 1986.

correttivo dell'irresponsabilità regia¹². Tutti gli atti del Re presentavano la controfirma del ministro, non con lo scopo di autenticarli, ma in modo da poter individuare formalmente e sostanzialmente il responsabile del decreto. D'altra parte, nel vigore del detto statuto, si registrava una forte influenza del Parlamento sulle nomine e sulle revoche dei ministri, tanto che il Re era nei fatti vincolato alla scelta e ne accettava il più delle volte le dimissioni volontarie. Il ministro figurava, quindi, come punto d'incontro tra il monarca e l'organo rappresentativo-elettivo.

Prima del passaggio all'ordinamento repubblicano, già nei lavori dell'Assemblea costituente veniva riconfermata la regola generale della controfirma, che oggi si esplicita al primo comma dell'art. 89 Cost., delineando però la responsabilità del governo sugli atti di indirizzo politico¹³.

La responsabilità ministeriale, sancita all'art. 95 Cost., secondo comma, nasce invece dalle azioni poste in essere dal Gabinetto, in rapporto all'attuazione del programma di governo e tenderebbe a ridurre i funzionari pubblici ad esecutori di scelte già prese dal vertice politico¹⁴. Sotto il profilo amministrativo, tale norma deve interpretarsi sistematicamente con gli articoli 97 e 98 Cost., che implicano l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, dotati di sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie, nonché posti al servizio esclusivo della Nazione.

Tuttavia, se è vero che l'apparato amministrativo rimane estraneo alla responsabilità politica, bisogna evidenziare che nelle riforme amministrative che si sono susseguite nel tempo è possibile riscontrare dei segnali di cambiamento: si vedano, ad esempio, l'introduzione dell'obbligo di motivazione degli atti, l'aumento della partecipazione dell'amministrazione ai processi decisionali, solo per citarne alcuni.

L'obiettivo che questo lavoro intende perseguire è proprio quello di mettere in evidenza le conseguenze del principio di distinzione tra politica e amministrazione all'interno della PA italiana, con particolare attenzione al profilo strutturale e organizzativo. Per fare questo, la prima parte dell'analisi è focalizzata alla ricostruzione dell'evoluzione storica che tale principio ha avuto all'interno del tessuto normativo italiano. Nella seconda e nella terza parte viene evidenziato in che modo l'attuazione dello stesso ha inciso, ed incide ancora oggi, all'interno della pubblica amministrazione, prediligendo come caso di

12. "All'irresponsabilità del Re, in un regime costituzionale, doveva corrispondere con eguale necessità ed assoluta la responsabilità dei Ministri", cfr. Racoppi F., Brunelli I., *Commento alla Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. III.

13. Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda Sica V., *La Controriforma*, Napoli, 1953.

14. Vedi Gola M., *Riflessioni in tema di responsabilità politica e amministrazione pubblica*, Milano, 1998.

studio il modello ministeriale. Infine, l'ultima parte è dedicata ad alcune considerazioni conclusive.

1. L'evoluzione storica e normativa

Anche in Italia l'amministrazione non nasce come un corpus dotato di identità autonoma ma come parte di un unico potere esecutivo, comprendente sia l'attività governativa, sia quella amministrativa. Infatti, il dibattito sul principio di distinzione tra le due dimensioni affonda le radici nella fase immediatamente successiva al superamento di una visione unitaria del potere esecutivo, a partire dalla fine del secolo XVIII.

Il modello originario, rappresentativo di tale principio, è il sistema che emerge con la legge Cavour n. 1483/1853, rappresentativo della rielaborazione dei principi costituzionali inglesi e dei criteri organizzativi francesi¹⁵. La riforma, da cui convenzionalmente si fa partire l'evoluzione della storia amministrativa italiana, si applica sull'organizzazione del Regno sabauda, proprio con l'intento di mutuarvi le basi del modello britannico.

L'approvazione della legge in questione e dei relativi regolamenti di attuazione aprono ad un nuovo modello di ministero, strutturato secondo un principio gerarchico e che investe tutto l'apparato burocratico posto sotto al vertice politico, classificandolo per titoli e per gradi. Al vertice degli uffici, il ministro esercita i poteri di ordine, sostituzione, avocazione e ispezione. È responsabile sia dell'attività di direzione, sia di quella di gestione e tramite delega definisce le attribuzioni spettanti ai funzionari di livello più alto: la dimensione burocratica agisce coperta dalle spalle (troppo) larghe del ministro, al quale sono imputabili tutti gli atti del dicastero.

Questo scenario prospetta una burocrazia acefala¹⁶, in cui manca un vertice amministrativo responsabile. Il perdurare di un tale modello infatti, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dovuto al suo coniugarsi agevolmente con l'impostazione piramidale e accentrata dello stato unitario, induce al bisogno di avviare una "decontaminazione" politica dell'amministrazione¹⁷.

Il primo tentativo di modifica, seppur vano, viene proposto dall'allora Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli, attraverso un progetto di riforma dell'amministrazione centrale mirante a rafforzare il ruolo dell'alta dirigenza come cerniera tra burocrazia e politica¹⁸.

15. Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, 1991.

16. Carlizzare L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974.

17. Minighietti M., *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1881.

18. Per una analisi approfondita del Decreto: De Benedetto M., *Responsabilità ministeriale e autonomia*

Meritano poi di essere citati i tentativi di riforma di Cardona e Spaventa, entrambi animati dalla necessità di separazione tra politica e amministrazione attraverso il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e dell'ingerenza della politica¹⁹.

Tale esigenza di liberare l'amministrazione dagli interessi partigiani e vincolarla al solo principio di legalità si rafforza, a partire dal 1876, con il diffondersi di una "cultura burocratica europea" dovuta all'indebolimento del ruolo del partito politico, che in Italia viene recepita nella la c.d. riforma crispina²⁰.

Su questi passi, con l'avvento del periodo Giolittiano, dal 1900 al 1914, si verifica una reale "administrative revolution in government" accompagnata da una rivalutazione delle funzioni e del ruolo del burocrate, che ne legittimano uno status più autorevole nei confronti della dimensione politica. Un simile progetto burocratico di governo²¹, pur mantenendo invariato l'assetto disegnato dalla legge Cavour, non può che tradursi in un'inflazione del potere dell'alta dirigenza amministrativa.

Tuttavia, tutte le riforme fin qui descritte, inclusa la parentesi fascista, si dimostrano incapaci di avere la meglio sul modello di stampo gerarchico e piramidale, che di fatto perdura sino alla Costituzione del 1948. La Carta, pur non prevedendo espressamente l'esistenza di un principio di distinzione tra politica e amministrazione, sancisce però un'incompatibilità insanabile con il modello cavouriano, tanto da ridurlo mero principio residuale.

Il tema viene indirettamente discusso già in sede di Assemblea costituente in cui Costantino Mortati, portavoce della D.C., sottolinea la necessità di norme costituzionali volte a garantire l'indipendenza amministrativa attraverso la previsione di un corpus dirigenziale svincolato dalle ingerenze politiche²².

L'art. 97 Cost. infatti, proprio su questo punto, definisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione. Prevede inoltre, al secondo comma, che le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari sono determinate nell'ordinamento degli uffici e dispone infine, al terzo comma, che l'accesso agli impieghi

dell'alta dirigenza. Il decreto Ricasoli del 1866, in "Dir. Pubb." Cedam, Anno IV (1998), n. 2.

19. Vedi Gardini G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003.

20. Francesco Crispi, nominato Presidente del Consiglio, adotta la Legge n. 5195 del 12 febbraio 1888.

21. Espressione utilizzata per definire il giolittismo da Paolo Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971.

22. Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto della seduta del 14 gennaio 1947. <http://archivio.camera.it>.

nelle PA avviene mediante concorso, salvo i casi previsti per legge. Da tale norma emergono quelli che la dottrina considera i canoni di riferimento per l'assetto strutturale ed organizzativo dell'amministrazione.

L'obbligo di imparzialità impone un processo di spersonalizzazione necessario per la protezione di un interesse che è superiore a quello soggettivo dell'agente decisionale, cioè l'interesse pubblico; in termini negativi, tale principio si esplica nel divieto, da parte del funzionario pubblico, di agire nell'esercizio dei compiti affidati senza valutare gli interessi politici, di gruppi di pressione o dei privati. A livello funzionale, il principio deve ritenersi un dovere a "ponderare tutti gli interessi legislativi tutelati che possono essere direttamente toccati dall'agire amministrativo"²³.

Quanto al principio di buon andamento, questo può essere compreso attraverso le norme che individualmente gli conferiscono una veste giuridica precisa²⁴. La dottrina è stata molto impegnata nel tentativo di emancipare tale principio dal merito dell'azione amministrativa, sottolineando che per buon andamento non potesse esclusivamente intendersi l'efficienza organizzativa del sistema burocratico ma anche l'efficienza nel tutelare gli interessi collettivi²⁵. In questo modo, il principio di buon andamento riesce ad assumere un ruolo chiave, non solo riferito all'organizzazione ma, specialmente, nell'attività amministrativa, anche in supportato al principio di imparzialità. Un'amministrazione efficiente deve necessariamente essere anche imparziale, in quanto sarà tenuta a ponderare tutti gli interessi in gioco, tutelare poi quello collettivo e scegliere infine in modo imparziale, senza farsi influenzare da vicende esterne, attraverso strumenti che siano orientati solo al risultato.

Da ultimo, il principio di legalità vincola la funzione amministrativa ad obiettivi, limiti e criteri previsti per legge.

In combinato disposto con l'art. 97 può leggersi poi l'art. 98 Cost., che vincola i funzionari pubblici al servizio della Nazione, cioè a finalità pubbliche. Tutte le disposizioni contenute all'art. 98 devono intendersi parte integrante del principio di imparzialità²⁶. Il legame costituzionale tra pubblico impiego e Nazione non può tuttavia essere automaticamente e completamente ricondotto al principio di imparzialità. Tale norma implica un impegno concreto da parte dei funzionari a svolgere una

23. Cerri A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973.

24. Ad esempio assume significati diversi se riferito alla produzione di beni, all'erogazione di servizi o allo svolgimento di una attività d'impresa. Vedi Cassese S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012.

25. Si veda D'Alessio G., *Il buon andamento nei pubblici uffici*, Ancona 1993.

26. Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 453 del 1990.

valutazione comparativa, potenzialmente idonea a ponderare tutti quegli interessi meritevoli di tutela che pretendono protezione da parte dello stato²⁷.

Manca invece nella Carta costituzionale un'espressa previsione in merito alla responsabilità dei dirigenti²⁸, in continuità con i precetti fondanti del modello previsto dalla legge Cavour. Al contrario, l'art. 95, secondo comma, è eloquente nel disporre che i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. Viene così legittimato costituzionalmente il principio di "ministerial responsibility" di derivazione anglosassone, già presente nel modello sabauda.

Anche per tale ragione, dall'analisi critica delle norme citate è possibile riscontrare delle antinomie insanabili²⁹. La dialettica si ravvisa proprio nel rapporto tra la responsabilità ministeriale e il principio di imparzialità. Nel primo caso, in continuità con il modello gerarchico-piramidale, la Carta sembrerebbe foriera di un sistema amministrativo politicizzato, legittimato dalla responsabilità personale dell'organo politico. Il solo fatto che i ministri rispondono degli atti riferibili alle loro amministrazioni rende più agevole la possibilità di imporre le proprie preferenze e, simultaneamente, non lascia spazio per una amministrazione autonoma ed indipendente. Nel secondo caso, l'art. 97 dispone che nell'ordinamento degli uffici si possano determinare, in via esclusiva, competenze e responsabilità degli impiegati pubblici. L'inconciliabilità risiede proprio nella legittimazione costituzionale di due sistemi strutturali ed organizzativi contrastanti: uno verticistico e l'altro, nel secondo caso, decentrato (supportato anche dall'art. 5 Cost.).

2. Le conseguenze strutturali e organizzativo-manageriali

Le disposizioni costituzionali determinano una distinzione tra amministratori-politici investiti del consenso dei cittadini che devono fissare le finalità strategiche e amministratori-tecnici, dei quali si avvalgono per raggiungere tali scelte. Siffatta distinzione costituzionale, si riflette sull'organizzazione amministrativa delle PA e si configura nella differenza esistente tra strutture di staff e di line. A partire dal 27 febbraio 2011, l'organizzazione

27. Vedi De Fiore C., *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione?* Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V, in "Diritto pubblico 1/2006.

28. Il Presidente Terracini era personalmente contrario a tale inserimento, sostenendo infatti che "già i direttori generali dei ministeri ritengono di essere i veri dirigenti della Nazione (...) e sarebbe fuori luogo che esso dovesse formare oggetto di una apposita norma costituzionale". Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto della seduta del 14 gennaio 1947. <http://archivio.camera.it>.

29. Su questo tema vedi D'Orta C., Boscato A., *Politica e Amministrazione*, in Carinci F. e Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004.

degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, sono disciplinate dal decreto legislativo n. 165/2001³⁰.

Questo è il quadro generale derivante dal decreto legislativo n. 165/2001. In particolare, gli organi di governo, ai sensi dell'art. 4 del suddetto decreto, esercitano una funzione di indirizzo politico-amministrativo, che consiste sia nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, sia nella verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione rispetto agli indirizzi impartiti³¹. Ai dirigenti, invece, prosegue il comma 2, spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi (compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno), nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa da esercitarsi mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Gli stessi sono responsabili, in via esclusiva, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati e tali attribuzioni essere derogate soltanto espressamente e per mezzo di specifiche disposizioni legislative³².

L'esempio più evidente di questa distinzione si realizza nell'organizzazione ministeriale, che quindi viene presa come caso di studio³³. Gli uffici posti alle dirette dipendenze del

30. D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”. Ai sensi dell’art. 1, co. 2, il decreto si applica alle seguenti amministrazioni pubbliche: “*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*”

31. Ad essi spettano, in particolare: le decisioni in materia di atti normativi e l’adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione; la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; gli altri atti indicati dal presente decreto.

32. Viene previsto inoltre, ai sensi del co. 4, che “*le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall’altro. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell’organo di vertice dell’ente*”.

33. Il legislatore ordinario detta, per la prima volta nella storia repubblicana con il D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e s.m., regole uniformi per l’organizzazione dei ministeri, determinandone il numero (che viene

ministro (quali gli uffici legislativi, di gabinetto, di segreteria), svolgono attività di alta amministrazione che differisce dalle competenze proprie dei dirigenti. Parliamo di funzioni che appartengono agli organismi di carattere consultivo o ausiliario, rivolti al coordinamento e all'assistenza necessari per il raggiungimento dei fini ultimi della struttura (appuntamento, uffici di staff). Gli organismi amministrativi svolgono, invece, funzioni di carattere esecutivo od operativo, rivolte alla realizzazione dei fini ultimi dell'organizzazione pubblica (appuntamento, uffici di linea).

Sulla base di tale quadro:

a) il ministro esercita le funzioni di cui all'art. 4, co. 1 (d.lgs. 165/2001) e, tal fine, periodicamente e comunque ogni anno, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti: definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione; effettua l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle amministrazioni le rispettive risorse; provvede alle variazioni delle assegnazioni. Si noti che il ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti, per cui, in caso di inerzia o di ritardo, potrà esclusivamente fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente dovrà adottarli³⁴ (resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità);

b) la dirigenza è articolata tra la prima e la seconda fascia³⁵. In ciascuna struttura organizzativa non affidata alla direzione del dirigente generale, il dirigente preposto all'ufficio di più elevato livello è sovraordinato al dirigente preposto ad ufficio di livello inferiore, limitatamente alla durata dell'incarico. I dirigenti di uffici dirigenziali generali³⁶, comunque denominati, tra le altre funzioni, formulano proposte ed esprimono pareri al ministro, propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, curano l'attuazione dei piani, programmi e delle direttive definite dal ministro, definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali. Tali dirigenti riferiscono al ministro sull'attività svolta in tutti i casi in cui il ministro lo richieda. I dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'art. 4, formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; curano l'attuazione dei progetti e delle

decisamente ridotto), le attribuzioni e la struttura interna. Le norme di dettaglio sul funzionamento dei singoli uffici sono invece rimesse, a norma della riserva di legge relativa contenuta nell'art. 97 Cost., ad appositi regolamenti.

34. Vedi art. 14, D. Lgs 165/2001.

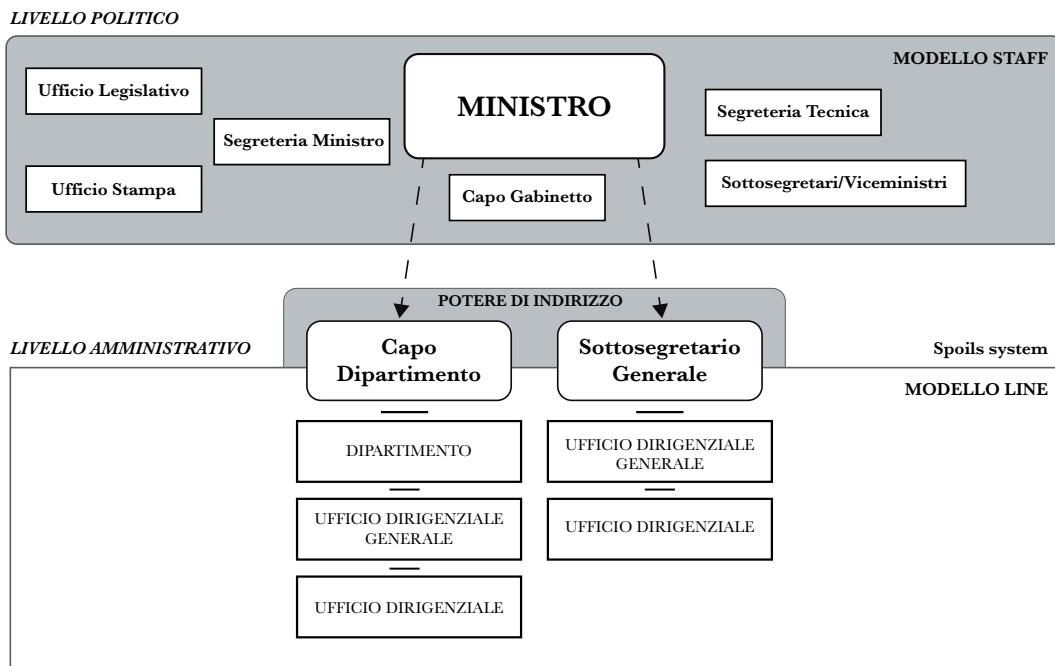
35. Vedi art. 23, D. Lgs 165/2001

36. Vedi art. 16, D. Lgs 165/2001. In particolare, il co. 5 prevede che *“gli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche al cui vertice è preposto un segretario generale, capo dipartimento o altro dirigente comunque denominato, con funzione di coordinamento di uffici dirigenziali di livello generale, ne definiscono i compiti ed i poteri”*.

gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti; provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici; effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici.

Questo comporta graficamente, all'interno del ministero, una divisione tra due livelli: politico e amministrativo. Al vertice del primo livello si trova il ministro, il quale si avvale appunto di uffici di diretta collaborazione con i quali non vi è un legame gerarchico. Al livello amministrativo vi sono le aggregazioni degli uffici, a seconda del modello organizzativo prescelto (per dipartimenti o per direzioni generali), al vertice delle quali si trovano figure sottoposte a nomina fiduciaria e relativo spoil system che esercitano funzioni di macro-organizzazione di raccordo con il livello politico, il quale, a sua volta, esercita su di loro un potere di direzione.

Fig. 1 Politica e amministrazione nell'organizzazione ministeriale



2.1. Gli uffici di diretta collaborazione

Per l'esercizio delle sue funzioni, il ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione³⁷. All'atto del giuramento del ministro, tutte le assegnazioni relative al personale di tali uffici, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro³⁸.

Da tale norma deriva una duplice conseguenza. Il fatto che, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, “*il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione*”, evita il rischio che tali strutture vengano utilizzate come mero strumento di condizionamento dei dirigenti. Il fatto che l'ufficio sia legato indissolubilmente alla dimensione politica attraverso un rapporto fiduciario, fa sì che anche su di esso si estende lo stesso divieto di “intromissione”.

Al di là dei compiti, gli uffici in questione sono poi collocati fuori dal modello di line in quanto, se pur legati all'organo politico e replicandone le attribuzioni, non assumono una posizione sovraordinata rispetto agli uffici amministrativi.

Gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati da fonti normative anche di rango secondario, come ad esempio un regolamento interno di cui i dicasteri possono dotarsi³⁹.

La suddivisione interna degli uffici di staff è standard e si compone di: segreteria del ministro, ufficio di Gabinetto, ufficio legislativo, segreteria tecnica e segreteria particolare del ministro, ufficio stampa ed informazione, servizio di controllo interno, ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale.

A livello strutturale si determina una differenza tra uffici di staff di primo livello, alle dipendenze dell'organo politico, e quelli di secondo livello, dipendenti dai vertici amministrativi apicali. Tutte le strutture di staff sono accomunate da alcune caratteristiche⁴⁰. Innanzitutto, il personale viene scelto su base fiduciaria e si distingue tra quello preposto all'area della collaborazione e quello ai vertici degli uffici: il primo tipo è composto prevalentemente da dipendenti provenienti dai ruoli del ministero; il secondo da coloro che occupano posizioni dirigenziali apicali, come il Capo di gabinetto o il Capo della segreteria

37. A tali uffici sono assegnati: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art. 14, D. Lgs. 165/2001.

38. Vedi art. 14, co. 2, D. Lgs. 165/2001.

39. Vedi art. 17, comma 4 bis, Legge 23 agosto 1988, n. 400.

40. Cfr Casini L., *La mancata separazione tra politica e amministrazione in Italia*, op. cit.

del ministro, che sono molto spesso di estrazione “esterna” all’amministrazione.

Vige la regola della temporaneità degli incarichi, per i quali non è consentita una durata superiore alla permanenza del ministro e che determina una cessazione automatica al giuramento del nuovo ministro, qualora non vi sia una conferma esplicita. L’estensione della regola negli uffici di staff è funzionale all’utilizzo di un criterio di scelta su base fiduciaria, ma non per questo anti-meritocratico.

Vige il divieto di porre in essere atti di amministrazione attiva, di competenza esclusiva degli organi amministrativi gestionali. Gli uffici di diretta collaborazione svolgono funzioni di supporto, attività di raccordo e mansioni esecutive.

È indubbio che tali strutture, alla base del principio di distinzione, si configurano come strutture funzionali al simultaneo mantenimento del potere di indirizzo politico sull’attività amministrativa e della conservazione del potere di gestione esclusivo dei dirigenti.

2.2. La dirigenza pubblica

La dirigenza è considerata dalla dottrina “l’anello di congiunzione (mancante) tra politica e amministrazione⁴¹”.

Solo con l’approvazione del D.P.R. del 30 giugno 1972, n. 748, si manifesta il primo vero tentativo di configurare l’alta burocrazia come un corpo dotato di competenze e responsabilità proprie, in una posizione quanto più paritaria possibile con il vertice politico. Il decreto disciplina un nuovo meccanismo di accesso tramite un innovativo corso-concorso e articola la dirigenza in tre qualifiche diverse, allo scopo di sottrarla al sistema gerarchico di dipendenza dal ministro. Le qualifiche sono ordinate in modo piramidale e ciascun livello si distingue dall’altro attraverso l’attribuzione di specifici compiti e poteri di decisione. Rimanendo in tema di competenze, il decreto vincola il potere del ministro agli atti di annullamento, riforma e revoca e ai provvedimenti di riserva o avocazione per specifiche questioni. La responsabilità del dirigente non si esaurisce, quindi, ai soli atti di gestione ma si estende anche ai successivi risultati della stessa.

Eppure, i buoni propositi della riforma naufragano di fronte alla forte resistenza dell’organo politico, che vede sottrarsi un potere di cui da sempre è titolare, nonché di fronte all’atteggiamento passivo della compagine dirigenziale, ancora incapace di

41. Melis G., *Scienza e politica per una storia delle dottrine. La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in “SCIENZA & POLITICA”, op. cit.

acquisire quella autorevolezza tipica del corpus burocratico francese o britannico⁴². Si realizza, in questo modo, un accordo tacito tra la politica e la dirigenza che Cassese definisce uno “scambio sicurezza-potere⁴³” attraverso cui, da una parte i ministri utilizzano il potere di nomina dell’alta burocrazia per ottenere il consenso e, d’altra, l’alta burocrazia accetta di conformarsi alle scelte dei ministri, per ottenere la garanzia del posto e della carriera⁴⁴.

Al decreto deve riconoscersi, tuttavia, il merito di aver gettato le basi per un processo che acquista forma negli anni seguenti: la legge del 23 agosto 1988, n. 400 dispone una revisione unitaria dell’amministrazione, improntata su un modello imprenditoriale di economicità, efficienza ed efficacia a cui vincolare l’esercizio delle funzioni pubbliche; il D.lgs. n. 29/1993, realizza poi la prima fase di privatizzazione delle fonti del pubblico impiego.

Il problema della scelta tra contratto collettivo e disciplina unilaterale viene risolto collocando i rapporti tra amministrazione e funzionari sotto l’egida delle leggi del lavoro privato, salvo alcune categorie che rimangono ancora escluse dal processo⁴⁵.

Per quel che riguarda politica e amministrazione, i principi cardine sono enunciati negli artt. 3 e 14, nei quali si garantisce una chiara distinzione nell’assetto dei ruoli, anche attraverso una distinzione dei compiti tra organi politici e burocrazia, alla quale tuttavia non fa seguito una chiarificazione del profilo strutturale e dell’assetto organizzativo che ne regolerà il rapporto⁴⁶. L’art. 3 individua e distingue la sfera dell’indirizzo politico da quella di gestione amministrativa, specificandone organi, relazione e responsabilità. La funzione di indirizzo e controllo politico e amministrativo è affidata agli organi di governo che la esercitano definendo la programmazione nelle amministrazioni pubbliche e gli obiettivi che devono essere raggiunti, adottando gli atti necessari allo svolgimento della funzione e verificandone la rispondenza con i risultati conseguiti; la funzione gestionale, che si esercita mediante l’adozione dei provvedimenti e degli atti amministrativi, tecnici e finanziari orientati agli indirizzi impartiti, è invece riservata alla dirigenza generale.

42. Per una analisi sui rapporti tra il sistema politico italiano e la dirigenza amministrativa si consiglia D’Alessio G., *La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, in “La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa”, Roma, Ediesse, 2013.

43. L’espressione è utilizzata da Cassese S., *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia italiana*, in “Politica del Diritto”, anno XII, n. 2-3, settembre 1981.

44. Sabino Cassese rilevava l’esistenza di un *pactum sceleris* tra classe politica e classe dirigente. Vedi Talamo V., *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, Convegno Forum PA, 11 maggio 2015. Disponibile su astrid-online.it.

45. Magistrati, avvocati, procuratori di Stato, personale militare e delle carriere diplomatiche e prefettizie, docenti.

46. Zoppoli A., *L’indipendenza dei dirigenti pubblici*, in AA.VV. (a cura di Zoppoli L.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.

Tra i titolari delle suddette funzioni, non può più esserci un legame di dipendenza gerarchica, improntato al vecchio modello, ma sussiste una relazione di direzione, in base alla quale l'organo sovraordinato assume un potere di direzione (meno intenso rispetto a quello di ordine), che si esplica, dal punto di vista organizzativo, nell'emanazione di una direttiva e nel successivo controllo dei risultati. L'introduzione di metodi manageriali di governance (ad es. una responsabilità di risultato), coerente con la trasformazione del dirigente in un manager pubblico, indice ad una semplificazione nelle due sole qualifiche di dirigente e di dirigente generale, per il quale veniva introdotta la possibilità di inclusione di soggetti esterni all'amministrazione.

Con l'intento di perfezionare la riforma, il legislatore decide di intervenire sul profilo strutturale del rapporto tra politica e amministrazione, precedentemente trascurato.

Con delega conferita dalla legge n. 59/1997⁴⁷ e attuata con una serie di interventi successivi⁴⁸, si legittima il governo ad estendere il regime di diritto privato a tutti i rapporti di lavoro alle dipendenze dalla PA e si incide sulla dimensione strutturale della disciplina dirigenziale, nel rispetto dei principi costituzionali e del principio della distinzione tra i compiti e le responsabilità di direzione politica e amministrativa. In particolare, se da un lato sono tassativamente elencate le funzioni di indirizzo e le competenze del ministro, dall'altro il potere di avocazione ministeriale non viene più legittimato da una valutazione politica di necessità ed urgenza ma viene subordinato al criterio imparziale di inerzia o grave inosservanza delle direttive. Viene prevista la possibilità da parte del ministro di potersi avvalere solo della collaborazione del personale assegnato negli uffici di diretta collaborazione. La dirigenza pubblica, ormai ancorata al regime pubblicistico, a cui la legge assegna tutti i compiti di gestione, costituisce zona franca da possibili ingerenze dei vertici politici, che rimangono titolari di un potere di programmazione, indirizzo e controllo dei risultati⁴⁹.

Le varie modifiche legislative che intervengono successivamente in materia, confluite nel D.lgs. n. 165/2001, sono tutte accomunate dalla volontà di affrancare l'amministrazione dalla subordinazione gerarchica con l'organo politico, attraverso il riconoscimento di maggiore autonomia gestionale. Non può non citarsi la c.d. "legge Madia", come ultimissimo tentativo di modifica sulle materie di riorganizzazione dell'amministrazione dello stato e strumenti di semplificazione amministrativa. In particolare, all'art. 11, la legge delegava il governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, stabilendo una serie di principi e i criteri direttivi. In attuazione degli stessi,

47. Nota come "Legge Bassanini 1".

48. D.Lgs. n. 80 del 1998 e D.Lgs. n. 387 del 1998.

49. Il processo di privatizzazione non interessa la Dirigenza di prima fascia, per il rilievo pubblicistico dell'attività svolta, e non include gli atti organizzativi e gestionali, ancora ancorati al diritto pubblico.

il 26 agosto 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza pubblica della Repubblica”. Sul punto, la dottrina si divide tra chi ritiene che tale riforma fosse indirizzata ad attenuare la discrezionalità del vertice politico nella scelta del dirigente⁵⁰ e chi, al contrario, presume che avesse rafforzato lo stesso potere politico⁵¹.

Il decreto, tuttavia, non è mai entrato in vigore a causa della sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016, nella quale la Corte ha dichiarato illegittimo, tra gli altri, proprio l’art. 11, nella parte in cui, nel disciplinare la dirigenza regionale, prevedeva solo il parere e non l’intesa con le regioni. La sentenza è stata depositata prima che il decreto legislativo fosse firmato dal Presidente della Repubblica e la delega è quindi scaduta, trascinando con sé la riforma della dirigenza⁵².

2.3. Il ricorso allo spoils system

Alla luce di quanto detto, sono essenzialmente due i modelli di selezione della dirigenza pubblica: modello neutrale e modello fiduciario. Nel primo, i dirigenti pubblici vengono selezionati attraverso il concorso pubblico o attraverso la formula del corso-concorso (merit system); nel secondo, invece, la scelta dei dirigenti viene fatta discrezionalmente dalla classe politica in modello fiduciario, seppur nel rispetto di criteri prestabiliti (spoils system).

Dal punto di vista organizzativo quindi, il principio di distinzione tra politica e amministrazione si correla al sistema di spoils system, attraverso cui gli organi politici possono sostituire quelli di nomina fiduciaria, in occasione del rinnovo del mandato, in modo da poter conferire gli incarichi a dirigenti politicamente allineati.

Sottoposte a tale disciplina sono appunto le figure amministrative di vertice e cioè gli alti dirigenti collocati nell’ultimo livello organizzativo degli uffici e deposti allo svolgimento di due funzioni essenziali: supportare l’organo politico nell’espletamento dei suoi compiti e farsi garanti della continuità dell’amministrazione, nonostante il succedersi di nuovi titolari dei compiti di indirizzo⁵³. Tali uffici si differenziano rispetto agli uffici di

50. Vedi Battini S., *Le norme sul personale*, in “Giorn. dir. amm.”, fasc. 5, 2015.

51. Vedi Deodato C., *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, in “Lav. pubb. amm.”, 2014.

52. Per un approfondimento in tema di dirigenza vedi: Ridolfi M., *La responsabilità dirigenziale tra innovazioni legislative e correttivi giurisprudenziali*, in “Rassegna parlamentare”, n.4/2016; Poggi A., *La legge Madia: riorganizzazione dell’amministrazione pubblica?*, in “federalismi.it”, 21 ottobre 2015; D’Alessio G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in “Lav. pubb. Amm.”, fasc.1, 2015; Zoppoli L., *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica, reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in “Riv. giur. lav.”, fasc. 3, 2015.

53. Merloni F., *Distinzione tra politica e amministrazione e spoil system*.

diretta collaborazione, composti da soggetti di esplicita fiducia da parte del ministro di cui rappresentano l'indirizzo politico, in quanto dotati essenzialmente di competenze di coordinamento che si riflettono sui dirigenti del rispettivo ufficio. Il ricorso alle figure amministrative di vertice si fa più inteso nello scenario di distinzione organizzativa tra politica e amministrazione, previsto a partire dall'art. 3 del D.Lgs. n. 29/1993, che ridisegna la responsabilità ministeriale in chiave nuova, non più ancorata al potere di firma del ministro ma supportata dalla responsabilità esterna del dirigente, la cui attività deve coordinarsi con l'indirizzo politico.

Vi sono due figure di nomina fiduciaria: il Segretario generale e il Capo Dipartimento. Il primo è stato introdotto nell'Italia unificata a partire dalla riforma Cavour e il d.lgs. n. 300/1999 ne prevedeva la presenza solo nei ministeri organizzati in direzioni generali. A partire dal 2002⁵⁴ tale figura è divenuta opzionale anche nei ministeri strutturati per direzioni generali. Il rapporto che si stabilisce tra l'organo politico e la figura amministrativa di vertice è un rapporto fiduciario: è infatti prevista la decadenza automatica in occasione dell'inizio del mandato dei nuovi organi politici, secondo il meccanismo di spoils system di matrice anglosassone⁵⁵.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede, infatti, che entro novanta giorni dal cambio dell'organo governativo, gli incarichi dirigenziali di livello possano essere confermati, modificati o rinnovati. Il meccanismo acquisisce grande rilevanza con l'approvazione della Legge Frattini n. 145/2002⁵⁶ che contempla tre forme di spoils system. Le prime due, operanti a regime, prevedono da un lato la cessazione degli incarichi apicali, se non confermati entro novanta giorni dalla fiducia politica e, dall'altro, la possibilità di confermare, revocare o modificare le nomine degli organi di vertice conferite dall'esecutivo entro sei mesi dalla fiducia al nuovo Governo. La terza forma opera a carattere transitorio, *una tantum*, e prevede, per gli incarichi apicali, la redistribuzione entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge e, per gli incarichi di funzioni dirigenziali a livello generale, la cessazione automatica dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della stessa legge⁵⁷.

Il c.d. spoils system potrebbe risultare, in termini numerici, all'incirca decuplicato rispetto a quello, così vivacemente contestato, consentito dalla normativa precedente. L'applicazione generalizzata dello strumento ridurrebbe la distinzione di competenze a mero

54. Ai sensi del D.P.C.M. 23 luglio del 2002, art. 3, comma 1.

55. Il sistema è previsto anche all'interno del rapporto politica- amministrazione statunitense ma con forme di *checks and balance* necessarie per evitarne un uso improprio. Ad esempio le nomine di maggior rilievo non acquistano efficacia fino a quando il Presidente non ottenga il *consent* dal Senato.

56. Il settimo comma dell'art. 3 introduce un principio di cessazione automatica, senza obbligo di motivazione del Governo.

57. La ricostruzione è di Laperuta L., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, 2012.

simulacro, con gli organi politici in grado di condizionare fortemente il comportamento della dirigenza, senza assumersi nessuna responsabilità sugli atti.

Per questo su tale disposizione, oggetto di ampie critiche da parte della dottrina⁵⁸, è intervenuta più volte la Corte costituzionale che, nelle sentenze n. 103 e 104 del 2007 ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge Frattini. Nella prima, la Corte attesta la legittimità di quanto previsto per gli incarichi apicali, in considerazione del rapporto fiduciario con l'organo politico⁵⁹, mentre dichiara l'incostituzionalità della cessazione ex lege, in contrasto con i principi di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa. Quest'ultima, infatti, non solo avrebbe impedito al dirigente di poter raggiungere efficientemente i risultati predeterminati dall'organo politico, per i quali è necessario un periodo di tempo adeguato, ma sarebbe stata incompatibile con il regime di responsabilità dirigenziale, per cui la revoca delle funzioni deve essere subordinata al rispetto di un procedimento specifico. Interviene poi nuovamente sul tema con le sentenze n. 161 del 2008, nn. 34 e 81 del 2010 e nn. 124, 228 e 246 del 2011.

In definitiva, la posizione assunta legittima il c.d. "sistema delle spoglie" unicamente qualora interessi gli incarichi dirigenziali strettamente correlati all'organo politico, in modo da rafforzare la coesione tra l'indirizzo ed il programma di attuazione. In tutti gli altri casi, ad esempio per tutti gli altri dirigenti in modo indistinto, l'applicazione del sistema è incostituzionale⁶⁰.

2.4. Valutazione e controllo

Dal punto di vista organizzativo, il confine tra competenze di indirizzo e di gestione nei diversi uffici previsto a partire dal D.lgs. n. 29/1993 si era dimostrato insoddisfacente, a causa di una sovrapposizione tra il sistema di controllo e quello di valutazione dei dirigenti⁶¹.

Il dirigente, nello svolgimento delle proprie funzioni, così come i dipendenti pubblici, può incorrere in una responsabilità civile, penale, amministrativo-contabile e responsabilità

58. Si veda: Battini S., *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in "Giorn. dir. amm." n. 8/2006; G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie e amnesie*, op. cit.

59. Tali soggetti, infatti, sono caratterizzati proprio dal conferimento diretto dell'incarico da parte dell'organo politico *intuitu personae*.

60. La Corte è intervenuta di nuovo, di recente, sul tema nella sent. 52/2017, censurando una legge regionale che estendeva al comandante regionale dei vigili del fuoco della Valle D'Aosta il regime dello *spoils system*, in violazione dell'art. 97 Cost. Vedi: Racco P., *Spoils system e dirigenza pubblica*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2018.

61. D'Antona M., *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in Battini S. e Cassese S. (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni*, op. cit.

disciplinare a cui se ne aggiunge una specifica cosiddetta “di risultato” o responsabilità dirigenziale, strumentale ad una maggiore distinzione tra vertice politico e amministrativo.

Solo attraverso gli interventi successivi viene messa a fuoco la necessità di un sistema pienamente integrato in cui ai controlli sulla regolarità amministrativo contabile si affiancassero quelli manageriali sulla valutazione delle performance e strategico, volto all'accertamento dell'adeguatezza delle scelte compiute.

Il documento base a cui far riferimento è la direttiva annuale del ministro per la programmazione e il controllo. L'attività viene portata avanti attraverso un processo discendente che ha origine dai Centri di responsabilità amministrativa (CRA) ai quali sono comunicate la priorità politiche del governo e che hanno il compito di trasmetterle al Comitato tecnico scientifici (CTS) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il CTS è deputato al coordinamento dei servizi di controllo interni ai vari ministeri.⁶²

Il legislatore identifica nel sistema di valutazione della prestazione dirigenziale un modo per accrescere l'efficienza delle PA. L'art. 5 del D.lgs. n. 286/1992 descrive una valutazione che prenda in riferimento sia i risultati ottenuti, sulla base degli obiettivi predeterminati, sia le capacità manageriali, nel rispetto dei principi di: doppio grado di valutazione, trasparenza, responsabilizzazione e periodicità annuale della valutazione. Il sistema viene poi collegato a quello di retribuzione accessoria⁶³.

Gli effetti prodotti non sono stati tuttavia concretamente efficaci. Molto probabilmente la dimensione politica avrà svolto la sua parte nel determinare un tale risultato, preferendo un meccanismo di gradimento fiduciario soggettivo all'utilizzo di criteri valutativi oggettivi.

La c.d. riforma Brunetta soddisfa questa esigenza di rinnovamento, inaugurando un nuovo ruolo del dirigente, sia come soggetto attivo che come soggetto passivo del meccanismo valutativo: simultaneamente valutatore del personale appartenente ai propri uffici ma anche valutato in base alle proprie capacità di giudizio.

62. D'Amico E., *La valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche: l'evoluzione legislative dal D.Lgs. 286/99 ad oggi*, in Onesti, N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle Amministrazioni Pubbliche*, op. cit.

63. Art. 5 del D.Lgs. n. 286/1992 “1. Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative). 2. La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale. Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato.

Il sistema viene completato attraverso l'adozione di due documenti, entrambi tuttavia di competenza dell'organo politico, nei quali sono definiti rispettivamente "gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori" e "i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse"⁶⁴.

Infine, il processo è presidiato da un organismo indipendente di valutazione⁶⁵ che sostituisce il precedente sistema di controllo interno e redige una graduatoria del personale dirigenziale, sulla base dei livelli di performance di ogni valutato, collegata all'aspetto retributivo.

In tema di autonomia, la dottrina dibatte sul problema di coordinamento che emerge tra l'organo dirigenziale e le competenze proprie dell'organismo indipendente di valutazione poiché risulta complesso definire con certezza il grado di autonomia di cui goda il dirigente all'interno del processo.

Riflessioni conclusive

L'opinione pubblica italiana, a seguito degli avvenimenti che hanno coinvolto il portavoce del Presidente del Consiglio⁶⁶, è stata sollecitata di recente ad una riflessione proprio sul tema del rapporto e del ruolo dell'amministrazione rispetto al vertice dell'esecutivo e, più in generale, rispetto agli organi di indirizzo politico. Tale episodio è indicativo della necessità di tutelare, ancora oggi, un principio in forza del quale il ruolo dell'amministrazione non può relegarsi né a quello di un apparato meramente "servente", né a quello di una dimensione totalmente "imparziale". In entrambi i casi, infatti, verrebbe meno la distinzione funzionale prevista a livello costituzionale e realizzata a livello organizzativo e strutturale della PA.

In virtù di quanto detto, sarebbe auspicabile una delimitazione più chiara e coerente dell'area di "fiduciarità" dell'amministrazione in base alle funzioni svolte, laddove siano di supporto all'attività di indirizzo dell'organo politico, nonché un maggior rispetto da parte dell'organo di governo del principio di imparzialità dell'amministrazione, ad esempio attraverso l'adozione regolare di atti di indirizzo. Andrebbe infine maggiormente promossa, a partire dalla dimensione politica, una cultura del merito e del risultato che

64. Art. 10, D.Lgs. n. 150/2009: "Piano della performance" e "Relazione sulla performance".

65. Art. 14, D.Lgs. n. 150/2009.

66. È stato infatti recentemente pubblicato un audio di una conversazione in cui Rocco Casalino richiedeva che venisse diffusa la notizia di possibili dure reazioni nei confronti dei funzionari del MEF che, in occasione della manovra finanziaria, avessero ostacolato il governo. Vedi sul tema: Arena A. I., *Amministrazione imparziale, indirizzo politico, sfera pubblica (a margine delle dichiarazioni del portavoce del Presidente del Consiglio sui tecnici del MEF)*, in "Federalismi.it", ottobre 2018.

coinvolga anche un processo di riammodernamento della gestione delle risorse umane, organizzative e finanziarie dell'intera dimensione amministrativa⁶⁷.

In questo modo si riuscirebbe a rafforzare un equilibrio dovuto alla convivenza di due istanze contrapposte: quella dei politici, che facendo leva sul principio di responsabilità ministeriale ritengono l'amministrazione un loro strumento e quella dei burocrati, che chiedono un maggiore spazio di libertà operativa all'interno della sfera amministrativa.

67. Vedi: Bassanini F, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, op. cit.; Merloni F, *Gli incarichi fiduciari*, in AA. VV. (a cura di D'Alessio G.), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008.

Riferimenti Bibliografici

- Arena A. I., *Amministrazione imparziale, indirizzò politico, sfera pubblica (a margine delle dichiarazioni del portavoce del Presidente del Consiglio sui tecnici del MEF)*, in “Federalismi.it”, ottobre 2018.
- Battini S., *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in “Giorn. dir. amm.” n. 8/2006.
- Battini S., *Le norme sul personale*, in “Giorn. dir. amm.”, fasc. 5, 2015.
- Carlassare L., *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974.
- Cassese S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012.
- Cassese S., *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia italiana*, in “Politica del Diritto”, anno XII, n. 2-3, settembre 1981.
- Cerri A., *Imparzialità ed indirizzò politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973.
- Colapietro C., *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n. 171-172, 2011.
- D’Alessio G., *Il buon andamento nei pubblici uffici*, Ancona, 1993.
- D’Alessio G., *La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, in “La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa”, Roma, Ediesse, 2013.
- D’Alessio G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in “Lav. pubb. Amm.”, fasc.1, 2015.
- D’Aliberti M. (a cura di), *L’alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Statu Uniti D’America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, 1994.
- D’Amico E., *La valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche: l’evoluzione legislative dal D. Lgs. 286/99 ad oggi*, in Onesti, N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle Amministrazioni Pubbliche*, Franco Angeli, 2010.
- D’Antona M., *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in S. Battini e S. Cassese (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, 1997.
- D’Orta C., Boscato A., *Politica e Amministrazione*, in Carinci F. e Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004.
- De Benedetto M., *Responsabilità ministeriale e autonomia dell’alta dirigenza. Il decreto Ricasoli del 1866*, in “Dir. Pubb.” Padova, Cedam, Anno IV, n. 2, 1998.
- De Fiores C., *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione? Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in “Diritto pubblico 1/2006.
- De Martino D., *Il diritto di necessità dello Stato e la responsabilità ministeriale*, Editore Francesco Cavotta, 1993.
- Deodato C., *Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica*, in “Lav. pubb. amm.”, 2014.
- Gardini G., *L’imparzialità amministrativa tra indirizzò e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell’amministrazione contemporanea*, Milano, 2003.

- Gola M., *Riflessioni in tema di responsabilità politica e amministrazione pubblica*, Milano, 1998 Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, 1991.
- Goodnow F. J., *Politics and Administration: a study in government*, Macmillan, New Jersey, 1900.
- Greenwood J., Wilson D., *Civil Servants and Ministers: duties and responsibilities*, Londra, 1986.
- Laperuta L., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, 2012.
- Melis G., *Scienza e politica per una storia delle dottrine. La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in “SCIENZA & POLITICA” v. 26, n. 50, 2014.
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, 1996.
- Merloni F., *Gli incarichi fiduciari*, in AA. VV. (a cura di D'Alessio G.), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008.
- Miller G., *Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Minighietti M., *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1881.
- Paolo Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971.
- Patroni Griffi A., *Dimensione costituzionale e modelli legislative della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di “autonomia strumentale” tra politica e amministrazione*, Napoli, 2002.
- Patroni Griffi A., *Politica e Amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, European Public Law Series, volume IX, London, Esperia Publications Ltd, 1999.
- Poggi A., *La legge Madia: riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?*, in “federalismi.it”, 21 ottobre 2015.
- Putnam R., *Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, in “Rivista italiana di scienza politica”, n. 3/1973.
- Racco P., *Spoils system e dirigenza pubblica*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2018.
- Racoppi F., Brunelli I., *Commento alla Statuto del Regno*, Torino, vol. III, 1909.
- Ridolfi M., *La responsabilità dirigenziale tra innovazioni legislative e correttivi giurisprudenziali*, in “Rassegna parlamentare”, n.4/2016.
- Sica V., *La Controriforma*, Napoli, 1953.
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1980.
- Wilson W., *Congressional Government a Study in American Politics*, Houghton Mifflin Company, New York, 1885.
- Zoppoli A., *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in AA.VV. (a cura di ZOPPOLI L.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009.
- Zoppoli L., *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica, reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in “Riv. giur. lav.”, fasc. 3, 2015.