

Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego

Simone Neri

A vent'anni dalla completa riformulazione delle regole sul pubblico impiego i rapporti giuridicamente prestabiliti tra la politica e gli apparati burocratici sembrano ancora assai incerti, in quanto posizionati in un cono d'ombra foriero di tensioni e malfunzionamenti. Sulla base di questa premessa il contributo mira a dare conto di tale dinamica relazionale e delle sue più evidenti criticità. Si proverà a mettere a fuoco, per sommi capi, le criticità di un sistema che non è riuscito, sia sul piano legislativo che specularmente su quello amministrativo, a tracciare un adeguato modello che sia stato in grado di coniugare il principio democratico con quello dell'imparzialità nell'azione delle pubbliche amministrazioni. Pertanto il testo evidenzierà i maggiori nodi problematici sul tema, prospettando altresì alcuni e determinati correttivi al fine di creare un sistema all'interno del quale la dirigenza amministrativa possa essere più autonoma dai vertici politici e questi ultimi possano realmente concentrarsi sulla definizione degli obiettivi e degli indirizzi strategici.

1. Introduzione

Uno dei più importanti studi sul rapporto tra politica e amministrazione ci ricorda come già nel 1846 Tocqueville evidenziava la mancanza di una chiara definizione tra "*droit administratif*" e "*droit politique*"¹. Anche

¹ A. DE TOCQUEVILLE, *Relazione sull'opera di Macarel intitolata «Corso di diritto amministrativo»* (1846), trad. it., in ID., *La Rivoluzione democratica in Francia*, Torino, Utet, 2007, p. 234, ripreso da L. CASINI, *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, in IRPA Working Paper – Policy Papers Series, 1, 2014, p. 10.

Mortati in Assemblea costituente, durante i lavori preparatori riguardanti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, affermava perentoriamente che, in virtù dell'assenza di una nitida separazione tra le due sfere, «lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti»².

A più di venti anni dalla completa riformulazione delle regole sul pubblico impiego i rapporti giuridicamente prestabiliti tra la politica e gli apparati burocratici sembrano ancora assai incerti, in quanto posizionati in un cono d'ombra foriero di tensioni e malfunzionamenti³.

A partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, le diverse tappe legislative si sono susseguite nell'affannosa ricerca di un sistema che riuscisse a coniugare esigenze talvolta inconciliabili: rafforzare, da un lato, la posizione e l'autonomia del dirigente, quale soggetto scelto attraverso sistemi meritocratici e in grado di garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e consentire, allo stesso tempo, una maggiore integrazione organizzativa e funzionale tra i vertici burocratici e i rappresentanti della sovranità popolare⁴. La radicale trasformazione del rapporto tra l'apparato amministrativo ed il Governo è stata resa possibile

² C. MORTATI, in commissione per la Costituzione, II sottocommissione, I sezione, durante la seduta del 14 gennaio 1947. Il testo integrale dell'intervento è disponibile in *La Costituzione della repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati - Segretariato Generale, vol. VIII, Roma, 1971, p. 1863 ss. Della presenza di un rapporto organico tra i vertici politici e gli apparati amministrativi, in chiave storica e letteraria, si v. il contributo di L. VANDELLI, *Tra carte e scartoffie*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 150 ss.

³ Parla di «tormentata storia del principio di separazione fra politica e amministrazione» S. BATTINI, *L'invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo spoils system*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2019, p. 269 ss. Sulle zone di incertezza della normativa nel rapporto tra politica e amministrazione Cfr. E. D'ALBERGO, *Il rapporto fra politica e amministrazione come oggetto di ricerca*, in E. D'ALBERGO (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando?*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1-22.

⁴ Sul bilanciamento tra queste due contrapposte esigenze si rimanda alla lettura della monografia di G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, Giuffrè, 2003. In relazione alla c.d. prima privatizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, intrapresa con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, cfr. su tutti M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Utet, 1993. Sulla c.d. seconda privatizzazione si v. su tutti M. D'ANTONA, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini"*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1, 1998, p. 45 ss. e S. CASSESE, *Il nuovo regime*

da una disciplina costituzionale che ha riservato al legislatore ordinario un margine di discrezionalità assai ampio.

2. La flessibilità del modello costituzionale nel quadro dei rapporti tra politica e amministrazione

Come autorevolmente sostenuto, una più netta distinzione tra il Governo e la pubblica amministrazione si impone in seguito all'estensione del suffragio elettorale e in virtù della conclamata centralità del Parlamento, che reca con sé l'affermazione del principio di legalità e la conseguente sottoposizione dell'agire amministrativo alla legge. In questo modo per l'amministrazione si determina un rapporto di «dipendenza organica dal Governo», in quanto suo braccio operativo, e specularmente uno di «dipendenza funzionale» dal Parlamento, che ne stabilisce i metodi dell'organizzazione e della funzione⁵. Il triangolo relazionale (dipendenza organica, funzionale e imparzialità nell'agire) è stato accolto nella nostra Costituzione con disposizioni e principi che sembrano ravvisare, da una prima lettura, una tensione e delle possibili antinomie tra norme non perfettamente complementari⁶. Se da un lato, infatti, si pone in capo ad ogni singolo ministro la responsabilità individuale per gli atti scaturenti dal dicastero da esso diretto (art. 95, secondo comma, Cost.), allo stesso tempo si demanda alla legge il compito di strutturare organizzativamente, e ancor prima funzionalmente, la fisionomia delle pubbliche amministrazioni, per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.)⁷. L'imparzialità nell'agire

dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2002, p. 1341 ss.

⁵ Tale ricostruzione è di S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 173 ss. L'A. afferma che lo sdoppiamento tra Governo e amministrazione ha dato luogo ad uno «strabismo» per il quale l'amministrazione è in rapporto di dipendenza organica dal Governo e di dipendenza funzionale dal Parlamento, ma deve nello stesso tempo, essere imparziale.

⁶ Sulle antinomie tra le disposizioni costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione v. C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 151 ss. e L. PALADIN, *I contributi di Aldo Sandulli su politica e amministrazione nell'ordinamento repubblicano*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 318 ss.

⁷ In questo modo la Costituzione ha risolto l'antica questione se la materia riguardante l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni fosse una competenza legisla-

amministrativo è poi ribadita all'articolo 98, primo comma, Cost., secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio dell'intera Nazione e non già alle dipendenze del Governo⁸. Sembra in ogni caso possibile affermare che la Carta costituzionale, pur non stabilendo chiaramente il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, contenga al suo interno le basi di una amministrazione dotata di funzioni e responsabilità autonome dalla politica⁹.

Proprio in relazione al principio di distinzione tra politica e amministrazione la dottrina ha a lungo dibattuto circa la sua validità e sul suo specifico contenuto¹⁰. Da un lato, molti studiosi hanno sostenuto sia l'impossibilità di una distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa e sia affermato una reale incapacità per il vertice politico di esprimere un indirizzo politico coerente¹¹. Tra i sostenitori, invece, della necessità di una più chiara distinzione tra politica e amministrazione si registrano due principali posizioni, che sono il frutto dei due più incisivi interventi normativi intrapresi negli anni Novanta del secolo scorso e che vanno sotto il nome di prima e di seconda privatizzazione¹². Secondo il

tiva o regolamentare. Sul punto v. M. CANTUCCI, *La pubblica amministrazione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla costituzione*, Vol. II, Firenze, Barbera Editore, 1950, p. 157.

⁸ Per una disanima sui principi costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione la letteratura è assai ampia. Cfr. su tutti S. CASSESE, *Il diritto amministrativo e i suoi principi*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV edizione, Milano, Giuffrè, pp. 1-22 e di recente C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁹ Il presidente della "Commissione dei 75", Meuccio Ruini, nella *Relazione al progetto di Costituzione* afferma che: «il Governo si vale dell'apparato amministrativo e lo dirige; ma non sono una sola ed identica cosa; ed anche democraticamente giova che l'amministrazione abbia funzioni e responsabilità proprie e definite». Sulla presenza in Costituzione del principio di separazione tra politica e amministrazione insiste molto nella sua opera monografica A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi nella dirigenza pubblica*, Napoli, Jovene, 2002.

¹⁰ Dà ampiamente conto del dibattito dottrinario A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 65 ss.

¹¹ Così M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 9 e l'argomentazione contenuta in B. DENTE, *In uno stato diverso*, Bologna, Il Mulino, 1999. Sull'incapacità della politica di tradurre le sue scelte in obiettivi chiari e precisi si v., invece, G. AZZARITI, *Modelli di amministrazione e trasformazione dello Stato*, in *Politica del diritto*, 4, 1996, pp. 529-549.

¹² La c.d. prima privatizzazione fu intrapresa dalla legge 23 ottobre 1992 n. 421, in attuazione del quale venne emanato il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. La seconda privatizzazione ebbe luogo con la legge 15 marzo 1997, n. 59, in attuazione della quale sono stati ema-

primo orientamento tra politica e amministrazione dovrebbero sussistere quattro ordini distinti di separazione: una separazione di funzioni; una separazione strutturale; una separazione tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di datore di lavoro pubblico; e, infine, una distinzione di responsabilità, una politica e un'altra amministrativa, ossia dirigenziale¹³. Un secondo filone dottrinario parte dal presupposto che alla distinzione di funzioni tra gli organi politici e quelli amministrativi debba inevitabilmente seguire una sorta di continuità strutturale tra le due componenti, al fine di garantire un controllo democratico sull'amministrazione¹⁴. Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (o più semplicemente e impropriamente Testo unico del pubblico impiego o ancora TUIPI) condensa al suo interno queste due complementari ma per certi versi opposte visioni, con soluzioni legislative che hanno comportato una stratificazione normativa, determinando così un quadro poco chiaro e spesso contraddittorio. Più in generale rimandando in altra sede l'analisi semantica dei lemmi "politica" e "amministrazione", come è stato giustamente osservato essa permette di distinguere due diverse relazioni: la relazione tra attività (attività politica e attività amministrativa); la relazione tra organi o uffici (tra organi appunto politici e organi amministrativi)¹⁵.

3. La distinzione funzionale tra politica e amministrazione

Il TUIPI recepisce al suo interno le riforme intraprese sin dall'inizio della fine secolo precedente e che riguardano la distinzione funzionale tra politica e amministrazione. Anche se timide innovazioni riguardanti la perimetrazione dei compiti tra la classe politica e quella burocratica vengono da lontano: già, infatti, il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (adottato sulla base delle leggi 18 marzo 1968, n.

nati altri tre decreti legislativi: il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 ed il decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, tutti a modifica ed integrazione del decreto legislativo n. 29 del 1993. Per i riferimenti bibliografici si v. la nota n. 4.

¹³ Sul punto si v. S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2012, p. 42 ss.

¹⁴ COSÌ G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit. e C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza pubblica tre anni dopo: alcuni nodi irrisolti*, in *Lavoro e diritto*, 2, 1996, pp. 283-303.

¹⁵ COSÌ F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, in *Pers. e amm.*, 1, 2019, pp. 118-119.

249 e 28 ottobre 1970, n. 775 riguardanti il riordino dell'amministrazione dello Stato) affida alla dirigenza alcuni compiti di gestione, seppur in ambiti limitati e fermi restando i poteri di intervento e di sostituzione in capo agli organi politici¹⁶. Con più forza e compiutezza, però, la legge 23 ottobre 1992, n. 421 e il conseguente decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 riscrivono i rapporti tra politica e amministrazione, facendo della natura degli atti di volta in volta in considerazione (gestori o di indirizzo) il discrimine attraverso il quale affidarne la competenza ora all'amministrazione, ora alla politica¹⁷. Si assiste così al definitivo superamento del modello gerarchico-ministeriale, imponendo al vertice politico di adottare atti di indirizzo nel rispetto dei compiti gestori dell'amministrazione. I decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1988, n. 387 completano la separazione funzionale tra politica e amministrazione nel verso, da un lato, di introdurre specifiche tutele in relazione ai nuovi compiti della dirigenza e, dall'altro, di introdurre una elencazione tassativa dei compiti della politica e dell'amministrazione.

Sulla base di questa stratificazione normativa il TUPI recepisce il percorso legislativo sommariamente descritto, cristallizzando la c.d. distinzione funzionale all'interno degli articoli 4 e 14. Nello specifico agli organi di governo è assicurato l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo che si esplicano nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e nella verifica e nella rispondenza dei risultati dell'attività e della gestione amministrativa rispetto agli indirizzi preliminarmente stabiliti. Al corpo dirigenziale, invece, secondo il comma 2 del medesimo articolo 4, spetta l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa da esercitarsi mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle

¹⁶ Si v. M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1990 e V. UCCEL-LATORE, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, p. 1699 ss.

¹⁷ Sul punto si v. art. 3, d.lgs. n. 29 del 1993, che riprende e sviluppa a livello statale il principio della distinzione tra politica e amministrazione già introdotto negli enti locali dall'art. 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Sul punto cfr. F. CARINCI, *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, p. 8 ss.

risorse umane, di funzioni strumentali e di controllo¹⁸. Gli stessi sono responsabili, in via esclusiva, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati e tali attribuzioni possono essere derogate soltanto espressamente e per mezzo di specifiche disposizioni legislative¹⁹. La suddivisione delle competenze tra la politica e l'amministrazione viene, così, distinta a monte da un atto di indirizzo proprio dell'organo politico (direttiva) e a valle dall'attività procedimentale volta all'emanazione di un provvedimento amministrativo puntuale affidata alla dirigenza²⁰. Al di là di quanto espressamente contenuto all'interno dell'articolo 4 del TUPI, però, la direttiva non è l'unico strumento di controllo della politica sull'amministrazione. Ad essa si affiancano, infatti, il potere di normazione proprio della politica e quello di programmazione finanziaria e di bilancio²¹.

Al quadro normativo esposto, si aggiunge l'intervento della Corte costituzionale che a più riprese ha "costituzionalizzato" la distinzione funzionale tra politica e amministrazione che è diretta emanazione, secondo le parole del Giudice delle leggi, dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti all'interno dell'articolo 97 della Costituzione²².

Il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione nei fatti, però, non ha realmente funzionato. Questo perché «(...) l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia

¹⁸ Si v. il contributo di F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, pp. 57-100.

¹⁹ La distinzione funzionale tra politica e amministrazione è messa ben a fuoco da M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2019, pp. 97-120, spec. p. 106 ss.

²⁰ Si v. 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, p. 863 ss.

²¹ Ce lo ricorda V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, pp. 101-133, spec. p. 110.

²² Si v. sul punto la sent. della Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81. Si v. anche le sentenze 20 maggio 2008, n. 161 e 28 ottobre 2010, n. 304. Nello stesso verso, poi, vanno le sentenze 28 novembre 2008, n. 390; 23 marzo 2007, n. 103; 23 marzo 2007, n. 104.

ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici»²³. Rispetto alla distinzione funzionale tra gli organi di governo e l'amministrazione, le criticità più stringenti appaiono connesse all'incapacità o allo scarso interesse dell'organo politico di esercitare le funzioni di indirizzo e di controllo così come stabilite dal TUPI. Tale lacuna ha così comportato un rinnovato interesse per la politica sulle nomine dei dirigenti e non già sulla perimetrazione e sul controllo delle loro attività. Le direttive annuali ministeriali sono, infatti, spesso proposte dagli stessi organi dirigenziali di *line* e l'incapacità della politica di definire obiettivi strategici e chiari, ossia di una capacità di pianificazione dell'azione amministrativa, ha comportato spesso volte la cattura della politica a vantaggio dell'amministrazione. A tale incapacità si aggiunge, poi, quella di strutturare un idoneo e adeguato sistema di valutazione e di controllo dell'attività amministrativa²⁴. Il punto centrale del modello della separazione tra politica e amministrazione, sul versante funzionale, al fine di assicurare l'adeguato bilanciamento tra il principio democratico, da un lato, e quello dell'imparzialità, dall'altro, si fonda proprio sul concetto di responsabilità dirigenziale. L'ineffettività del modello della responsabilità dirigenziale è causa dell'insuccesso del principio di distinzione tra politica e amministrazione²⁵. Queste mancanze sono poi accompagnate dalla frequente difficoltà nello stabilire un criterio generale per la distinzione funzionale tra amministrazione e politica. Come è stato osservato, le due sfere, o per meglio dire i due ambiti di competenza, sono individuati in relazione alla politicità della decisione o più precisamente dal contenuto e dalla misura della discrezionalità²⁶. Non può, però, postularsi la rigida separazione tra indirizzo e gestione sull'assunto della divisione mezzi-fini. Ben può accadere, poi, sulla scorta di quanto afferma lo stesso articolo

²³ COSÌ F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza Principi costituzionali e disciplina legislativa*, Testo della relazione al Convegno su *Il ruolo del dirigente quale garante dell'imparzialità amministrativa*, Firenze, 13 giugno 2008 e pubblicato in *Nuova Rassegna*, 21, 2008, p. 7.

²⁴ Si v. in proposito E.N. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione: un modello da perfezionare?*, in *Diritto pubblico*, 3, 2018, pp. 827-872.

²⁵ A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, cit., p. 99.

²⁶ Sempre A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, cit., p. 31.

4 del TUPI, che la legge possa affidare all'organo politico anche la competenza volta all'adozione di atti amministrativi puntuali. Il discrimine tra indirizzo e gestione sfugge, così, ad «un'univoca determinazione»²⁷. Una ricerca a venti anni dalle prime misure legislative riguardanti i rapporti tra politica e amministrazione ha perfettamente messo in rilievo questi nevralgici punti. Secondo tale studio i problemi riguardanti la divisione tra attività di indirizzo e attività di gestione derivano da quattro diversi profili. Il primo è che residuano, allo stato attuale, «atti di incerta qualificazione». Il secondo profilo è connesso alla persistente presenza in seno alla pubblica amministrazione di organi e organismi (comitati, commissioni, ecc.) che si sovrappongono alle competenze dirigenziali e che spesso ne limitano il raggio di azione. In terzo luogo, gli atti a rilevanza interna dei dirigenti risentono di una forte limitazione proveniente, da un lato, dalla forte ingerenza di poteri sindacali sulle libere scelte dirigenziali e, dall'altro, dalla rigidità del bilancio pubblico. Infine, manca un reale raccordo funzionale tra gli uffici di *staff* del Ministro e la dirigenza di *linea* nella redazione delle direttive riguardanti l'azione amministrativa²⁸. In relazione a questi ultimi, l'articolo 14 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che il Ministro «si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione»²⁹. Il sistema cooperativo e di raccordo immaginato dal legislatore è sfociato, nella prassi, in sovrapposizioni di compiti e strutture³⁰.

4. *La distinzione strutturale tra politica e amministrazione*

Come detto nel paragrafo precedente, è solo con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che si impone, per le pubbliche amministrazioni dello Stato, un principio di netta distinzione tra le funzioni di gestione, assegnate alla dirigenza pubblica, e le funzioni di indirizzo proprie

²⁷ Così V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, cit., p. 31.

²⁸ B. CIMINO, *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, in *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, cit., pp. 27-75.

²⁹ Sul punto cfr. S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, Roma, Irpa, 2007.

³⁰ Così M. MACCHIA, *Le strutture di raccordo: lo snodo degli uffici di staff*, in *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, in *IRPA Working Paper*, cit., pp. 163-230.

delle autorità politiche³¹. L'intervento del legislatore delegato assegna in questo modo alla dirigenza pubblica una autonoma legittimazione e allo stesso tempo una diretta responsabilità per l'adozione degli atti di sua competenza. In questo quadro, il citato decreto legislativo crea un unico ruolo dirigenziale suddiviso in due livelli: il dirigente generale e il semplice dirigente. L'autorità politica è competente nel conferire al singolo dirigente un incarico corrispondente alla qualifica posseduta.

Il sistema così delineato subisce una drastica rivisitazione con l'emanazione dei decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387. All'interno di una più complessiva volontà riformatrice delle pubbliche amministrazioni (riordino della disciplina dei ministeri e decentramento delle funzioni amministrative)³² si inquadra il tentativo di riscrivere il rapporto tra la pubblica dirigenza e la politica. Questo avviene mediante quattro linee direttrici. La prima si configura quale completamento del processo di privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Si estende, infatti, la disciplina del rapporto di lavoro privato anche ai dirigenti generali rimasti fuori dalla c.d. prima privatizzazione e le funzioni dirigenziali vengono distinte in tre diverse tipologie in ragione della loro rilevanza e del loro grado di coesione con l'organo politico: i dirigenti apicali; gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali e, infine, gli incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale³³. La seconda prevede il principio, prima estraneo nel nostro ordinamento, della temporaneità degli incarichi dirigenziali³⁴. La terza area di intervento riguarda il profilo soggettivo per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali: da un lato,

³¹ Il decreto, recante «Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego», è stato emanato a norma dell'articolo 2, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

³² Per una analisi dell'impianto complessivo della legge n. 59 del 1997 v. S. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, Il Mulino, 2000.

³³ Il sistema previgente aveva infatti escluso dal processo di privatizzazione l'alta dirigenza. In virtù di questa iniziale esclusione qualcuno in proposito ha parlato di «grave distonia giuridica». Sul punto v. R. ALESSE, *Il lento e inarrestabile declino della dirigenza dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 45, 2000, p. 1931 ss.

³⁴ Il principio della temporaneità degli incarichi è oggi contenuto all'articolo 19, comma 2, del TUIPI.

viene stabilita a possibilità, entro determinate percentuali, di conferire un incarico dirigenziale di livello superiore ad un dirigente con una qualifica inferiore e, dall'altro, la previsione secondo cui un incarico dirigenziale di qualsiasi livello può essere attribuito, in possesso di specifiche e comprovate qualità professionali, ad un soggetto esterno all'amministrazione³⁵. Infine, viene stabilito che i soli incarichi di vertice di ciascuna amministrazione (segretario generale, capo dipartimento ed equiparati) possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati nel loro incarico entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, decorsi i quali il silenzio equivale a conferma fino alla data di naturale scadenza³⁶.

Le innovazioni legislative sommariamente descritte hanno comportato due fondamentali punti di svolta della disciplina. Per un verso si segna la scissione tra il rapporto di impiego, che afferisce allo stato del dirigente all'interno di una pubblica amministrazione, e il rapporto organico, che attiene, invece, all'esercizio di un determinato incarico. In altre parole, si separa il rapporto di servizio, vale a dire l'impiego presso l'amministrazione, dal rapporto d'ufficio, ossia l'incarico da svolgere³⁷. Per altro verso, si fa più marcato il nesso fiduciario tra la politica e i vertici dell'amministrazione per il tramite di tre diverse misure: il conferimento dell'incarico a tempo determinato; la previsione, in seguito alla riorganizzazione dei ministeri, di figure di snodo tra attività di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa³⁸ e, infine, l'inserimento di una sorta di "*spoils*

³⁵ Si v. l'articolo 19, comma 6, del TUPI. Sul punto cfr. 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. 801-803.

³⁶ Sul piano normativo lo *spoils system* all'italiana, ai sensi dell'articolo 19, comma 8, del TUPI, è limitato oggi, in virtù della copiosa giurisprudenza costituzionale e dei recenti interventi del legislatore, ai soli incarichi di segretario generale, capo dipartimento e equivalenti (comma 3 del medesimo articolo). Solo, infatti, in relazione ai medesimi incarichi è ammessa la cessazione automatica della funzione dirigenziale decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

³⁷ In merito cfr. F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, vol. III, parte III, Milano, Giuffrè, 2000, p. 73 ss. ma anche S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000.

³⁸ In relazione alle riforme del 1997-98 qualcuno ha parlato di «tradimento legislativo del modello di separazione autentica fra politica e amministrazione». Così S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, cit., p. 14.

system all'italiana"³⁹ prima di allora solo marginalmente conosciuto nel nostro sistema ordinamentale⁴⁰.

Da questo momento in poi le riconfigurazioni dei rapporti tra politica e amministrazione si sono concentrate maggiormente sul versante strutturale (nomina e revoca degli incarichi), tralasciando invece quello funzionale. Così lo strumento dello *spoils system*, limitato inizialmente ai soli dirigenti apicali di ciascuna amministrazione, ha conosciuto successivamente forme più ampie.

Fuori da tali meccanismi automatici vi sono poi quegli istituti di cessazione non automatica delle funzioni dirigenziali espressamente tipizzate: a) dal combinato disposto dell'articolo 19, comma 1-*ter* e dell'articolo 21 del TUPI. In questi casi la revoca deve essere ancorata a dati oggettivi e valutabili, prevedendo adeguate garanzie procedurali, nel rispetto soprattutto dei principi del giusto procedimento, e non potendo quindi essere esercitata *ad nutum*; b) in virtù della scadenza dell'incarico; c) in casi di processi di riorganizzazione con conservazione del trattamento economico⁴¹.

La separazione strutturale tra politica e amministrazione soffre ancora della mancanza di adeguati strumenti e procedure per una obiettiva valutazione dei dirigenti. Le misure legislative riportate nel testo hanno tentato di disancorare la nomina e la revoca degli incarichi da strumenti oggettivi di valutazione, inserendo meccanismi discrezionali nella scelta dei dirigenti ad opera del vertice politico. Le sentenze della Corte, a partire dalla pronuncia del 2007, hanno invece fatto leva, all'opposto, sulla necessità di adeguati strumenti di valutazione per la nomina e la sostituzione dei dirigenti dalle loro funzioni⁴². Resta in piedi però il re-

³⁹ La fortunata definizione è di V. TALAMO, *Lo spoils system all'italiana: tra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2, 2003, pp. 237-244.

⁴⁰ Il collegamento tra le sorti del Governo e le carriere dei prefetti e dei diplomatici era già presente dagli inizi del 1900. Sul punto v. C. DI ANDREA, *Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparativistici*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, p. 583 ss.

⁴¹ Sul punto si v. V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2009, p. 468 ss.

⁴² La Corte costituzionale è intervenuta a più riprese per limitare l'uso generalizzato del sistema delle spoglie. Sul punto si v. M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una "storia difficile"*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018.

gime di libera recedibilità secondo cui l'amministrazione, per motivate esigenze organizzative, possa in ogni momento disporre per il dirigente il passaggio ad altro incarico fatto salvo il diritto alla conservazione del trattamento economico in godimento fino alla scadenza del termine⁴³. In questo modo si spezza l'equilibrio e le garanzie che si erano venute a creare, dopo le sentenze della Corte, tra il conferimento degli incarichi e i processi di valutazione. Nel coniugare maggiormente il conferimento degli incarichi con i sistemi di valutazione delle attività amministrative, andrebbero altresì razionalizzate le misure riguardanti le ipotesi di responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi⁴⁴. In linea generale in tema di responsabilità due sono i criteri secondo cui il legislatore dovrebbe prendere le mosse: da un lato, il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti; dall'altro, la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti per l'attività gestionale e con la limitazione della responsabilità dirigenziale alle sole ipotesi previste dall'articolo 21 del TUPI.

5. Conclusioni

Il tentativo di introdurre nel nostro ordinamento un più marcato principio di distinzione è stato, nella prassi applicativa, ampiamente disatteso⁴⁵. Questo per tre principali ragioni: per una mancanza, da parte del vertice politico, di delineare concreti obiettivi e di strutturare idonei programmi per la realizzazione dell'indirizzo politico; per l'incapacità di creare modelli organizzativi, sul piano istituzionale, idonei a separare la dirigenza pubblica dalla politica; infine, ed è forse il punto più nevralgico, perché

⁴³ Sulle riorganizzazioni dei Ministeri mirate alla sostituzione dei dirigenti "scomodi" si v. L. CASINI, *Politica e amministrazione: «the Italian style»*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1, 2019, p. 28.

⁴⁴ Per un inquadramento della disciplina relativa alla responsabilità del pubblico dipendente, ed in particolar modo per quanto concerne la responsabilità dirigenziale, cfr. su tutti B. MARZOCCHI BURATTI, L. PALAMARA, V. TENORE (a cura di), *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, Giuffè, 2013.

⁴⁵ A. PIOGGIA, *La riforma dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: i profili organizzativi, la dirigenza e le ulteriori riforme in itinere*, in M. CERRETA, M. RIOMMI (a cura di), *Le recenti riforme dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni e della scuola pubblica*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 3 ss.

si è insistito negli ultimi anni solo sull'introduzione di meccanismi di *spoils system*, provando a recuperare sul piano strutturale quella relazione fiduciaria che sul piano funzionale, invece, era stata persa⁴⁶.

L'aver inserito elementi fiduciari all'interno di un modello che si presumeva essere di completa separazione, come è stato prospettato, ha avuto due ineliminabili conseguenze. La prima che la politica, ossia il *political patronage*, continua ad essere l'unico strumento attraverso il quale poter raggiungere i vertici più elevati dell'amministrazione. L'ibridazione dei modelli, inoltre, (ossia separazione di compiti ed influenza politica), assume i connotati del "delitto perfetto", in quanto «il vero autore della decisione può sottrarsi alla relativa responsabilità, a meno che il suo comportamento sia illecito per altre ragioni. Questo regime rischia di scardinare la corrispondenza tra chi concepisce l'atto e chi ne risponde. Rischia cioè di scardinare il principio di responsabilità, fondamento essenziale di ogni stato di diritto»⁴⁷.

In conclusione è possibile indicare alcuni punti sui quali poter intervenire per rendere più armonico il rapporto tra gli organi politici e la classe burocratica⁴⁸. In prima battuta, sia la legislazione generale (il TUPD) che le diverse normative di settore, dovrebbero sciogliere le rimanenti sovrapposizioni funzionali tra la classe politica e i dirigenti. A quest'ultimi andrebbe, poi, garantita una reale disponibilità nell'uso delle risorse finanziarie. In seconda battuta andrebbero individuare in maniera più lineare le c.d. aree della "fiduciarità", ossia verso quali figure e con quali criteri applicare lo *spoils system*. Sempre sul versante strutturale, andrebbe ripensato l'attuale sistema del conferimento e della durata degli incarichi dirigenziali. Per quanto riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali una più stringente trasparenza nelle procedure selettive, una adeguata pubblicità di queste ultime e la possibilità che a decidere siano soggetti veramente indipendenti, sono tutti elementi che porterebbero a rilanciare la dirigenza pubblica e a porre al centro il principio merito-

⁴⁶ Così sempre L. CASINI, *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, cit.

⁴⁷ F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, cit., p. 129.

⁴⁸ G. D'ALESSIO, *La disciplina politica della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, in AA.VV., *La classe dirigente pubblica. ruoli di governo e capacità amministrativa*, Roma, Ediesse, 2013, pp. 51-67, spec. p. 66.

cratico. Per quanto attiene, invece, alla durata degli incarichi dirigenziali andrebbe stabilita una “congrua durata” e individuare meccanismi che incidano sulla mobilità orizzontale⁴⁹. Infine, andrebbe razionalizzato il sistema della responsabilità dirigenziale.

Il punto centrale della separazione tra politica e amministrazione è infatti quello di fare della valutazione e del principio di responsabilità il perno attraverso il quale strutturare l'azione dei pubblici uffici.

Al di là dei diversi punti appena menzionati, nello studiare l'organizzazione e il funzionamento del sistema amministrativo del nostro Paese le criticità maggiori sembrano risiedere nell'individuazione della figura (politica o burocratica) intorno alla quale costruire il perno centrale dell'agire amministrativo. Come autorevolmente sostenuto, infatti, il vero e grande nodo irrisolto attiene alla completa definizione su chi sia, all'interno delle pubbliche amministrazioni, il datore di lavoro pubblico⁵⁰.

In linea generale si può concludere che qualunque sia il modello prefigurato dal legislatore, non può non considerarsi che «quanto al buon funzionamento dell'amministrazione, politici e dirigenti formano una specie di *tandem*, con la conseguenza che l'amministrazione può funzionare bene soltanto se la coppia è affiatata e ciascuno svolge abilmente il proprio compito, e ovviamente se ciascuno a modo suo pedala»⁵¹.

⁴⁹ In merito a tale considerazione si v. il contributo di B. CIMINO, *Le troppe nomine politiche nello stato e negli enti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2018, p. 549 ss. il quale afferma che «Per altro verso, il conferimento degli incarichi e la progressione in carriera dei dirigenti devono essere sottratte alla discrezionalità politica e affidate a valutazioni oggettive di organi tecnici; il principio di temporaneità deve essere superato; le nomine esterne vietate o limitate a casi eccezionali. Presupposto per il superamento della selezione politica è l'adozione di sistemi di misurazione dei risultati conseguiti e delle capacità professionali possedute dai dirigenti: in assenza, l'unico criterio valido cui fare ricorso per l'affidamento degli incarichi resterà quello della consonanza personale tra nominato e nominante».

⁵⁰ M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 1997, p. 42.

⁵¹ G. FALCON, *Riforma della pubblica amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Regioni*, 5, 1998, p. 14.