

CAPITOLO PRIMO

I PROFILI FUNZIONALI: L'INDIRIZZO E LA GESTIONE

di Benedetto Cimino

SOMMARIO: 1. La genesi della distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa. – 2. Le residue incertezze e il definitivo consolidamento della distinzione nella giurisprudenza amministrativa e contabile. – 3. I profili problematici tra diritto e prassi – 3.1. L'indirizzo e la gestione: un discrimine ancora sfuggente. – 3.1.1. *Gli atti di incerta qualificazione*. – 3.1.2. *I procedimenti con sovrapposizione di competenze*. – 3.2. La diffusa presenza di corpi collegiali all'interno dell'amministrazione. – 3.3. I condizionamenti nella gestione del personale. – 3.4. (segue): ...e nell'esercizio dei poteri di spesa. – 3.4.1. *La frattura tra ciclo di bilancio e ciclo di gestione della performance*. – 3.4.2. *Il blocco delle assunzioni e i limiti all'assunzione con contratti flessibili*. – 3.4.3. *Le resistenze culturali, la rigidità e la centralizzazione dei bilanci*. – 3.5. Il mancato o l'inefficace esercizio dei poteri ministeriali d'indirizzo e controllo. – 4. Conclusioni: i limiti e le resistenze alla distinzione delle funzioni.

1. La genesi della distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa

La distinzione tra attività d'indirizzo e attività di gestione è prefigurata per la prima volta nella delega per il *riordino dell'amministrazione dello Stato* di fine anni Sessanta del secolo scorso (leggi 18 marzo 1968, n. 249 e 28 ottobre 1970, n. 775). Questa formula segna la nascita della dirigenza pubblica: anche in precedenza era esistita una carriera direttiva, preposta alla guida degli apparati con funzioni di vigilanza ed organizzazione del lavoro e degli uffici, ma questi dipendenti non erano titolari di autonomi poteri di amministrazione interna ed esterna¹.

¹ Si vedano gli artt. 153 ss. del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Vi ostava una concezione pervasiva della responsabilità ministeriale e del controllo democratico sulla discrezionalità amministrativa; il punto è ben riassunto in U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, secondo cui, in democrazia, gli organi burocratici devono svolgere solo funzioni ausiliarie e di esecuzione, mentre i compiti di decisione devono esser rimessi ad “*organi che siano di*

Al criterio di delega danno attuazione gli artt. 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748²: “[i] *dirigenti attendono [alla] direzione, con connessa potestà decisoria, di ampie ripartizioni delle Amministrazioni*”; “[i]l *Ministro stabilisce le direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dell’Amministrazione devono ispirare la propria azione nonché i programmi di massima, e l’eventuale scala delle priorità per l’azione da svolgere*”.

Le norme appaiono di grande modernità; tuttavia, ad un esame più attento, la devoluzione di specifici poteri gestionali ai dirigenti è effettuata con timidezza, con limiti in relazione alle materie ed al valore degli atti trattati, sulla base di un complesso di sistema di attribuzioni, variabile in base alla qualifica rivestita. È pressoché totalmente sottratta alla dirigenza, poi, la gestione delle risorse umane (salva solo la mobilità interna) che, in ossequio alle logiche tradizionali, resta riservata agli uffici del personale e allo stesso organo politico.

Queste moderate aperture, inoltre, sono condizionate dal permanere in capo ai ministri di significativi poteri di intervento diretto nella attività gestionale: revoca e riforma anche d’ufficio, per motivi di legittimità e merito, di ogni atto

immediata espressione della collettività”. In questa logica, comportamenti non imparziali dei detentori del potere esecutivo non rappresentano un dato consustanziale a questo modello, ma solo una deviazione individuale. Già all’epoca, tuttavia, la letteratura prevalente evidenziava i rischi di deriva clientelare; sul punto, A.M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1966, 755: “[l]’istituzionale collegamento tra Governo e forze politiche di maggioranza comporta poi la possibilità di una tendenziale disposizione degli organi di Governo a trattare in modo diverso i problemi amministrativi di loro competenza in correlazione con gli interessi politici della loro parte”; F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, I, Milano, 1959, 153; M.S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in *Amministrazione civile*, 1961, n. 47-51, 145 ss.

² Per un’analisi della riforma del 1972 e dei suoi contenuti, si vedano G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 497 ss.; R. Alessi, *Rilievi sulla portata innovatrice del D.P.R. n. 748 del 1972 sulla disciplina delle funzioni dirigenziali*, in *Giur. it.*, 1975, IV, 195; L. Arcidiacono, *Profili di riforma dell’amministrazione statale*, Milano, 1980; M.U. Francese, *Responsabilità dei dirigenti statali nell’esercizio delle funzioni dirigenziali. Rassegna di giurisprudenza. Profili di riforma*, in *Foro amm.*, 1991, 279; V. Uccellatore, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, 1699. La disciplina normativa è commentata nello specifico da S. Terranova, *I dirigenti nell’amministrazione dello Stato secondo la nuova disciplina del dpr 748/72*, in *Foro amm.*, 1973, 231. Per un bilancio complessivo, alla vigilia delle riforme degli anni Novanta, si veda M. D’Alberti (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990.

dirigenziale; revoca o modifica senza limiti di tempo delle concessioni di beni e servizi; facoltà di avocare a sé singoli affari e addirittura di riservare preventivamente, con regolamento ministeriale, intere categorie di provvedimenti.

In questo contesto, il decentramento di competenze alla burocrazia è ancora troppo e limitato e i poteri di intervento dei Ministri troppo penetranti, perché possa dirsi superata la “*supremazia gerarchica generale*” degli organi di governo sul personale pubblico, ancora enfaticamente ribadita dalla legge di delegazione.

La prassi cristallizza questi limiti. I dirigenti non esercitano i nuovi poteri che vengono loro riconosciuti dalla legge, sottoponendo alla firma ministeriale anche atti di propria competenza. Dal canto loro, i ministri, che non hanno adempiuto all'obbligo di fissare i programmi e le scale di priorità, preferiscono esercitare il controllo sull'amministrazione intromettendosi nella gestione corrente, ricorrendo ai poteri di intervento diretto che le norme ancora attribuiscono loro o per mezzo dei gabinetti³.

Nonostante il succedersi di varie proposte di riforma, per un nuovo intervento organico in materia occorre attendere i primi anni Novanta del secolo scorso, nel clima di delegittimazione della classe politica conseguente a Tangentopoli e di profonda crisi finanziaria legata alla crescita del debito pubblico.

Una nuova dirigenza pubblica è delineata dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, vista quale fulcro di una complessiva riforma della macchina amministrativa, finalizzata al recupero di efficienza e al miglioramento delle prestazioni erogate. Queste esigenze trovano attuazione sia nella predisposizione di nuovi meccanismi oggettivi (strumenti di controllo della gestione, autonomia dei centri di spesa,

³ È il fenomeno descritto da S. Cassese, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir.*, 1981, 220, con l'efficace formula dello scambio “*sicurezza-potere*”, in un contesto che lo stesso autore aveva indagato nel precedente *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano, 1977. Per la sovrapposizione dei gabinetti alle strutture amministrative, G.C. Lo Bianco, *Raffronti tra la normativa vigente sulla dirigenza pubblica e il disegno di legge governativo (A.C. 3464)*, in M. D'Alberti, *La dirigenza pubblica*, cit., 293; per la carenza di tecniche di valutazione dell'operato dirigenziale, M. Rusciano, *La dirigenza fra pubblico e privato*, ivi, 313 ss.

principi del giusto procedimento), sia, soprattutto, attraverso la riformulazione delle responsabilità soggettive e l'abbandono di ogni forma di cogestione nell'amministrazione del personale e delle strutture⁴.

Su questa base, il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ridisegna i rapporti fra dirigenza amministrativa e vertici politici, perfezionando il principio di separazione/distinzione delle relative competenze. Secondo la nuova disciplina, divengono irrilevanti le soglie di spesa, la natura discrezionale o vincolata del potere, il carattere erogativo o regolativo, autoritativo o consensuale dei provvedimenti: l'unico criterio di riparto, superando gli equilibrismi del d.P.R. n. 748 del 1972, consiste nella natura *gestionale* o di *indirizzo* dell'atto trattato⁵.

Le nuove competenze investono, specularmente, sia l'adozione di provvedimenti con efficacia esterna, sia gli atti interni di gestione amministrativa,

⁴⁴ Si veda F. Merloni, *Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale*, in *Dir. pub.*, 1997, 319. L'approccio seguito prende a modello le riforme adottate negli anni Ottanta del secolo scorso nell'esperienza anglosassone con le politiche di *New Public Management*, su cui si vedano C. Hood, *A Public Management for All Seasons*, in *Public Administration*, vol. 69, 1991, fasc. I, 3-20; C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, II ed., Cambridge, 1993. Si veda, sul punto, anche la accurata ricostruzione E. Ales, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 979.

⁵ Il principio è formalizzato nell'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 l. 8 giugno 1990, n. 142. Come efficacemente nota C. D'Orta, *La sopraordinazione dei ministri secondo il d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29*, in *Foro amm.*, I, 1994, 1335: "[l]a chiave di volta è l'attribuzione alla dirigenza non di una semplice quota dei poteri di gestione ritagliata all'interno della competenza generale del ministro, ma di tutti i poteri di gestione amministrativa tecnica e finanziaria, ivi compresa l'emanazione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno". Tra gli altri, per una lettura critica del principio di distinzione, si vedano V. Caianiello, *I compiti della dirigenza amministrativa nel quadro costituzionale*, in *Giur. it.*, 1993, IV, 373; F. Carinci, *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 8; S. Amorosino, *Note su alcune configurazioni dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in L. Vandelli, C. Bottari, O. Zanasi (a cura di), *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Rimini, 1995, 87; G. D'Auria e P. Bellucci, *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, 1995. Per la dottrina successiva alla c.d. "seconda privatizzazione", si vedano F. Merloni, *Commento all'art. 3*, in M. Rusciano, A. Corpaci, L. Zoppoli, *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1085; C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci e M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*. Commentario, Milano, 2000, 371 ss.; M. Rusciano, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità di risultato del dirigente pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 394 ss.; P. Forte, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005; F. Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, Titolo II, D.lgs. n. 29 del 1993 (il modello « universale »)*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 31 ss.

tecnica e finanziaria. La dirigenza adotta ogni determinazione relativa all'organizzazione degli uffici ed assume le vesti di controparte datoriale nei rapporti con le organizzazioni sindacali e col personale, nella gestione dei rapporti di lavoro, nella stipula dei contratti collettivi, nelle procedure di partecipazione⁶. Già da metà degli anni Novanta del secolo scorso, la Corte dei conti presidia rigidamente queste nuove competenze, prevenendo formali ingerenze da parte del potere politico⁷.

Parallelamente, la funzione ministeriale d'indirizzo viene puntualmente procedimentalizzata, tramite la definizione di un *processo a cascata* che trae avvio dall'approvazione del bilancio di previsione e prevede in sequenza l'individuazione degli obiettivi e delle direttive generali per l'azione amministrativa, la definizione di piani e programmi attuativi, la loro assegnazione ai dirigenti delle strutture e la correlata distribuzione delle risorse finanziarie necessarie ai vari centri di responsabilità. Si muove così un primo passo verso l'integrazione tra funzione di indirizzo amministrativo e ciclo di bilancio.

In questo quadro, infine, sono reconsiderati i rapporti di dipendenza della dirigenza rispetto agli organi politici: il modello di subordinazione gerarchica, solo intaccato dal d.P.R. n. 748 del 1972, viene definitivamente sostituito da un rapporto di direzione, col conseguente divieto, per i Ministri, di emanare indirizzi che comprimano l'attività gestionale riducendola a mera esecuzione.

⁶ Per una accurata analisi dei nuovi poteri e competenze devolute alla dirigenza, in generale, si vedano V. Talamo, *Le funzioni dei dirigenti*, in F. Carinci e M. D'Antona, *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, 694 ss.; A. Boscati, S. Mainardi, V. Talamo, *Dirigenza Area I*, in F. Carinci e S. Mainardi, *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Milano, 2005, 125 ss.

⁷ Si vedano, tra le tante, C. conti, sez. contr. St., 28 luglio 1995, n. 104, in *Cons. St.*, 1995, II, 2028, secondo cui le direttive ministeriali "non possono riguardare singoli affari ovvero essere impartite volta per volta nelle vie brevi ed in modo episodico"; o C. conti, sez. contr. St., 28 dicembre 1995, n. 167, in *Riv. Corte conti*, 1995, n. 6, 68 che esclude, altresì, che le direttive possano "vincolare le scelte proprie dell'apparato amministrativo".

2. Le residue incertezze e il definitivo consolidamento della distinzione nella giurisprudenza amministrativa e contabile

La distinzione funzionale ha un'immediata ricaduta processuale: l'illegittimità per incompetenza degli atti gestionali adottati dagli organi politici. Potendo essere attivati dai singoli interessati, con riferimento a pressoché ogni provvedimento a rilevanza interna ed esterna, le impugnative giudiziali si sono rivelate un decisivo deterrente contro invasioni di campo nelle sfere funzionalmente riservate dalla legge alla burocrazia. Per gli atti delle amministrazioni centrali, inoltre, ha potuto operare in via preventiva il vaglio della Corte dei conti.

In verità, immediatamente dopo i decreti di prima privatizzazione del 1993, la magistratura aveva manifestato talune perplessità circa l'ampiezza dei nuovi poteri affidati alla dirigenza. Ciò è accaduto per almeno tre principali ordini di ragioni.

Innanzitutto, per un freno ideologico: si negò la devoluzione alla dirigenza amministrativa degli atti discrezionali, che apoditticamente venivano fatti rientrare nella competenza degli organi politici⁸, come diretto precipitato del principio costituzionale della responsabilità ministeriale. Non si trascuri, del resto, che, nell'assetto del d.P.R. n. 748 del 1972, la clausola devolutiva generale concerneva i soli atti vincolati, mentre per gli altri occorrevo attribuzioni *ad hoc*.

In secondo luogo, in virtù di un'applicazione conservativa del principio della *lex specialis*, in assenza di una chiara disposizione di *ghigliottina* nel d.lgs. n. 29 del 1993: il decreto non aveva esplicitamente abrogato (né nominativamente – e sarebbe stato impossibile – né collettivamente) le disposizioni normative previgenti che, a vario titolo, attribuivano espressamente ad organi politici

⁸ In questo senso, ad. es., Tar Lazio, sez. II, 9 febbraio 1996, n. 339, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 628, con nota di A. Baldanza.

funzioni di natura gestionale. Per queste fattispecie (un vero profluvio) si avanzava un'interpretazione ultrattiva⁹.

In terzo luogo – e si trattava dell'obiezione più insidiosa –, parte della giurisprudenza, specie contabile, condizionò l'esercizio dei nuovi poteri dirigenziali gestionali alla previa emanazione degli atti ministeriali di indirizzo¹⁰; ovvero, a fronte dei ritardi e della generale inerzia rilevata nella prassi, prospettò soluzioni fortemente limitative, specie in materia di poteri di spesa¹¹.

Gradualmente, ad ogni buon conto, queste reticenze vengono superate. I decreti c.d. di *seconda privatizzazione del pubblico impiego* (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1988, n. 387) introducono specifici presidi a tutela delle nuove competenze dirigenziali: sono soppressi i residui poteri straordinari d'intervento ministeriale, salva la sola nomina di un commissario *ad acta* in caso di inerzia; sono riassegnate alla dirigenza, con norma interpretativa, tutte le competenze gestionali che disposizioni di settore ancora riservavano agli organi di governo; vengono introdotte elencazioni specifiche delle competenze dirigenziali e ministeriali, integrando le formule generali adottate in precedenza.

Queste previsioni fugano i dubbi residui: alla fine degli anni Novanta, le sentenze di annullamento per incompetenza relativa di atti assunti da organi di governo in violazione del principio di distinzione funzionale tra direzione politica

⁹ Cons. St., VI, 22 aprile 1997, n. 660, in *Cons. St.*, 1997, 569, o Tar Emilia Romagna, 19 agosto 1994, n. 488, in *TAR*, 1994, 3681.

¹⁰ Così C. conti, sez. contr. St., 5 luglio 1995, n. 104, in *Cons. St.*, 1995, II, 2028: “la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa”, ha per effetto di “precludere l'attività di gestione dei dirigenti”. La Corte, tuttavia, prefigura in tali casi l'eventualità che “la conseguente inazione amministrativa verrebbe a rifluire naturalmente, nella responsabilità politica del ministro”.

¹¹ C. conti, sez. contr. St., 16 febbraio 1996, n. 35, in *Cons. St.*, 1996, II, 1061: in mancanza di direttive ministeriali per quanto non sia “totalmente interdetta ogni attività di gestione, sussiste comunque un impedimento all'effettuazione di quelle spese che non derivino da una precostituita determinazione normativa, ma che richiedono per la loro effettuazione una ulteriore specificazione nonché la determinazione delle priorità operative”.

e gestione tecnica divengono sempre più nette e investono tutti i campi dell'azione amministrativa¹².

3. I profili problematici tra diritto e prassi

In linea di principio, come visto, già alla fine degli anni Novanta del secolo scorso la riserva di competenza gestionale dirigenziale è un dato acquisito nella giurisprudenza e nella legislazione. Ulteriori conferme sono offerte dai successivi interventi organici in materia: il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, e la legge 15 luglio 2002, n. 145 recante *Disposizioni per il riordino della dirigenza statale*. Quest'ultima novella, in particolare, pur incidendo in profondità sui rapporti tra dirigenza e organi di governo, agisce sul piano strutturale e organizzativo (accesso, conferimento degli incarichi, mobilità, responsabilità dei dirigenti¹³), lasciando, viceversa, invariate del tutto le disposizioni relative alla competenze e alle funzioni esercitate, considerate, dunque, come un punto di arrivo della legislazione.

Un definitivo avallo a questo approccio è stato poi reso dalla giurisprudenza che ha *costituzionalizzato* la regola della distinzione delle funzioni, considerata di diretta derivazione dai principi fondamentali del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa previsti dall'art. 97 della Costituzione¹⁴.

¹² Per una rapida rassegna: Tar Palermo, 19 luglio 1996, n. 1107, in *Foro amm.*, 1997, 916, in materia di sanzioni disciplinari; C. conti, sez. contr. St., 2 agosto 1994, n. 55, in *Cons. St.*, 1994, 1721, in materia di approvazione di convenzioni; C. conti, sez. contr. St., 5 febbraio 1997, n. 21, in *Riv. Corte conti*, 1997, 25, quanto all'esercizio del diritto di prelazione su cose d'arte; Tar Lombardia, Milano, 20 agosto 1998, 1997, in *Gazz. giur.*, 1997, n. 39, 30, per l'autorizzazione di spese inerenti all'ufficio; Tar Veneto, 10 settembre 1998, n. 1526, in *Dir. regione*, 1998, 904, quanto ad un provvedimento per la chiusura di esercizi commerciali.

¹³ Per questi profili, si rimanda, in questo studio, alle analisi di L. Saltari, *Profili strutturali: la nomina dei dirigenti* (Cap. II).

¹⁴ Si veda da ultimo, con particolare nettezza, Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81: "[l]a separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.". La questione, del resto, era stata già affrontata vari altri precedenti della Corte costituzionale. Si vedano, tra l'altro, le sentenze 20 maggio 2008, n. 161 e 28 ottobre 2010, n. 304,

Spostando l'attenzione al concreto svolgersi delle dinamiche amministrative, tuttavia, restano ancora dei coni d'ombra. La prassi ha dimostrato l'esistenza di condizionamenti occulti al pieno dispiegarsi delle nuove responsabilità dirigenziali, sia di matrice politica, sia derivanti dall'inerzia (o dall'arretratezza) del complessivo sistema amministrativo.

Sono almeno quattro i profili con rapporto ai quali il discrimine tra attività d'indirizzo e gestione non è stato ancora indagato compiutamente:

In primo luogo, residuano atti d'incerta qualificazione. Il riferimento corre a provvedimenti, pur qualificabili tecnicamente come *adjudication*, che tuttavia implicano – secondo la prospettazione resa dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato¹⁵ – l'adozione di “*scelte di fondo dell'azione amministrativa*”, caratterizzate da una significativa “*latitudine della discrezionalità*” o incidenti su “*valori essenziali per la convivenza organizzata*”;

In secondo luogo, le attribuzioni della dirigenza incontrano un limite nella diffusa presenza in seno alla pubblica amministrazione di comitati, commissioni, consigli e altri organi collegiali aventi competenze amministrative. Anche laddove questi organi abbiano funzioni consultive, essi possono condizionare nella prassi in modo decisivo l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

In terzo luogo, i poteri a “*rilevanza interna*” di direzione degli uffici (in astratto onnicomprensivi) sono fortemente compressi: la gestione del personale

nelle quale si afferma che una “netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie” costituisce una condizione “necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa”. Nello stesso senso, poi le pronunce 28 novembre 2008, n. 390; 23 marzo 2007, n. 103; 23 marzo 2007, n. 104. Anche in tempi meno recenti e persino prima dell'avvio del percorso di privatizzazione del pubblico impiego, la Corte, già con sentenza 15 ottobre 1990, n. 453, aveva evidenziato come al principio d'imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come “natural[e] corollari[o]”, la separazione “tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento”.

¹⁵ Si veda Cons. St., Ad. gen., 10 giugno 1999, n. 7, parere sull'oggetto *Ministero dell'interno. Quesiti in ordine alle problematiche interpretative ed applicative in tema di riparto funzionale tra organi politici e dirigenza amministrativa (D. l.vo n. 29 del 1993)*.

risente ancora della pervasività della concertazione sindacale, i poteri di spesa della perdurante rigidità del bilancio pubblico.

In quarto luogo, emerge spesso, per converso, un contributo debole dei titolari dell'indirizzo politico e degli organi di *staff* nella redazione delle direttive annuali dell'azione amministrativa, in larga misura predisposte dai dirigenti di *line*. La scarsa capacità negoziale del vertice politico impedisce la fissazione di obiettivi ambiziosi e vanifica l'attività di controllo dei risultati.

Nei paragrafi che seguono, questi profili problematici saranno oggetto di specifica considerazione, secondo l'ordine ora dato.

3.1. *L'indirizzo e la gestione: un discrimine ancora sfuggente*

Nella legislazione di riforma del pubblico impiego, la distinzione di competenze tra organi di governo e dirigenza è definita lungo il crinale indirizzo politico/gestione amministrativa. Questa formula ha senz'altro rappresentato un punto di forza della nuova disciplina, data la sua capacità espansiva, in contrasto col minuzioso elenco di competenze "*a ritaglio*" previste dal vecchio d.P.R. n. 748 del 1972.

Al tempo stesso, tuttavia, la disciplina vigente si presenta di molto più incerta applicazione: non solo, infatti, l'interprete non può far affidamento su un'elencazione tassativa e omnicomprensiva della tipologia di provvedimenti di rispettiva competenza; ma i *nomina iuris* utilizzati non hanno un significato preciso e un chiaro *pendant* nella disciplina del procedimento amministrativo. La l. 7 agosto 1990, n. 241, distingue gli atti amministrativi individuali dagli atti amministrativi generali, dai regolamenti e dagli atti di programmazione; la stessa legge, tuttavia, non conosce, non definisce e neanche cita gli "*atti di indirizzo politico*".

In secondo luogo (anche a dispetto delle previsioni legislative generali), per alcune discipline di settore di particolare complessità o relative a interventi