Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

IRPA
ISTITUTO DI RICERCHE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

VENTI ANNI DI "POLITICA E AMMINISTRAZIONE" IN ITALIA

Coordinatori scientifici:
Stefano Battini e Luigi Fiorentino

Responsabile scientifico:
Lorenzo Casini

Componenti dell'unità di ricerca
Benedetto Cimino, Marco Macchia, Lorenzo Saltari

IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1/2014

All rights reserved.

No part of this paper may be reproduced in any form

without permission of the author.

© 2014 Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione

00199, Rome, Italy

www.irpa.eu

IRPA Working Papers - ISSN 2280-868X

Cite as: *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1/2014

The **IRPA** - Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Institute for research on public administration) is a non profit organization, founded in 2004 by Sabino Cassese and other professors of administrative law, which promotes advanced studies and research in the fields of public law and public administration. The current president is Prof. Luisa Torchia.

Global Administrative Law Steering Committee:
Professors Stefano Battini, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Mario Savino, Giulio Vesperini.

IRPA Working Papers Steering Committee:
Professors Stefano Battini, Sabino Cassese, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Mario Savino, Luisa Torchia, Giulio Vesperini.

Scuola Nazionale della Amministrazione (SNA)
Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA)

VENTI ANNI DI "POLITICA E AMMINISTRAZIONE" IN ITALIA

Abstract

La disciplina delle relazioni tra politica e amministrazione è elemento centrale di pressoché ogni sistema amministrativo contemporaneo. In Italia, dopo il fallimento delle prime esperienze negli anni Settanta del XX secolo, la separazione tra politica e amministrazione fu introdotta, anche sulla base di precedenti sperimentazioni (e in particolare della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali), con la c.d. "delega Amato" del 1992 e con il d.lgs. n. 29 del 1993.

Questa ricerca, con indagini sul campo (interviste e seminari ad hoc*) ed esaminando dati e statistiche, verifica lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia a vent'anni dalla sua introduzione. I risultati confermano che la riforma del 1993 ha avuto esiti certamente poco lusinghieri, non solo per i suoi limiti originari, ma anche per il modo in cui essa è stata "corretta" e interpretata. Sotto il profilo funzionale, dopo venti anni, la distinzione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione non è sempre agevole, ma questa difficoltà è stata spesso usata come "arma" o pretesto sia per conservare competenze amministrative degli organi politici, sia per non esercitare correttamente l'attività di indirizzo: lo confermano, ad esempio, i numerosi atti "ibridi" ancora esistenti e i molti organi collegiali ancora operanti (basti citare la commissione edilizia in ambito comunale). Sotto il profilo strutturale, la situazione è ancora più preoccupante. Da un lato, la disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali è divenuta strumento di fidelizzazione dell'amministrazione alla politica; dall'altro lato, le strutture di raccordo concepite per facilitare la separazione di funzioni, ossia gli uffici di diretta collaborazione, sono divenuti strumento per consolidare l'ingerenza politica e la commistione dei compiti.*

A tutto ciò il legislatore non ha saputo porre rimedio. Sono ancora numerose le leggi di settore che mantengono competenze amministrative degli organi politici. La disciplina generale del procedimento amministrativo non fornisce indicazioni sulla distinzione delle funzioni e, in più, riconosce alla parte politica rilevanti attività amministrative (come in sede di conferenza dei servizi). Nel caso della nomina dei dirigenti, poi, proprio i c.d. interventi "correttivi" hanno aggravato la situazione, favorendo la fidelizzazione della dirigenza. D'altra parte, le numerose pronunce della Corte costituzionale confermano che le misure legislative non hanno contribuito ad una attuazione "virtuosa" della separazione tra politica e amministrazione. E proprio la giurisprudenza – sia costituzionale, sia di legittimità – ha avuto un peso decisivo nell'arginare le derive legislative.

Vi è, dunque, l'assoluta necessità di una riforma puntuale, mirata a correggere davvero i limiti emersi in questi venti anni di mancata separazione tra politica e amministrazione. Non si tratta dell'ennesima riforma legislativa, ma di cambiare il modo di governare, ricorrendo anzi a meno leggi e interessandosi maggiormente della realizzazione degli obiettivi.

Scuola Nazionale della Amministrazione (SNA)
Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA)

VENTI ANNI DI "POLITICA E AMMINISTRAZIONE" IN ITALIA

SOMMARIO

INTRODUZIONE

LA (MANCATA) SEPARAZIONE TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE IN ITALIA

di Lorenzo Casini

1. Il contesto e gli obiettivi della ricerca 9

2. L'articolazione della ricerca 12

2.1. I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione 12

2.2. I profili strutturali: la nomina dei dirigenti 13

2.3. Le strutture di raccordo: gli uffici di staff 15

3. I principali risultati della ricerca 16

3.1. La persistente commistione tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione 16

3.2. La dirigenza pubblica tra (poca) imparzialità e (molta) fidelizzazione 18

3.3. L'"asservimento" alla politica delle strutture di raccordo 20

3.4. Venti anni di politica e amministrazione: un bilancio 21

4. Per un nuovo statuto della dirigenza pubblica: il ruolo strategico della Scuola nazionale della amministrazione 23

Nota sulle fonti 25

CAPITOLO PRIMO

I PROFILI FUNZIONALI: L'INDIRIZZO E LA GESTIONE

di Benedetto Cimino

1. La genesi della distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa 27

2. Le residue incertezze e il definitivo consolidamento della distinzione nella giurisprudenza amministrativa e contabile 32

3. I profili problematici tra diritto e prassi 34

3.1. L'indirizzo e la gestione: un discrimine ancora sfuggente 36

3.1.1. Gli atti di incerta qualificazione 37

3.1.2. I procedimenti con sovrapposizione di competenze 42

3.2. La diffusa presenza di corpi collegiali all'interno dell'amministrazione 45

3.3. I condizionamenti nella gestione del personale… 49

3.4. (segue):…e nell'esercizio dei poteri di spesa 55

3.4.1. La frattura tra ciclo di bilancio e ciclo di gestione della performance 57

3.4.2. Il blocco delle assunzioni e i limiti al reclutamento con contratti flessibili .. 60

3.4.3. Le resistenze culturali, le rigidità e la centralizzazione dei bilanci 62

3.5. Il mancato o l'inefficace esercizio dei poteri ministeriali d'indirizzo e controllo 65

4. Conclusioni: i limiti e le resistenze alla distinzione delle funzioni 70

CAPITOLO SECONDO

I PROFILI STRUTTURALI: LA NOMINA DEI DIRIGENTI

di Lorenzo Saltari

1. Introduzione 75

1.1. Le origini di una nuova convergenza tra politica e amministrazione 75

1.2. Articolazione e finalità dell'indagine 78

2. I regimi di conferimento degli incarichi dirigenziali nello Stato 79

2.1. Le debolezze nella prima versione del disegno riformatore 79
2.2. La prima torsione verso la politicizzazione della dirigenza (1998-1999) 82
2.2.1. Privatizzazione dell'alta dirigenza. La élite amministrativa garante dell'imparzialità viene meno ancor prima di formarsi 82
2.2.2. La precarietà degli incarichi dirigenziali e la forza di condizionamento della politica 84
2.2.3. La cessazione automatica degli incarichi apicali. L'ascesa del political patronage *86*
2.3. La seconda torsione. Esasperazione della temporaneità dell'incarico dirigenziale e della sua caducità automatica (2002) 87
2.4. La configurazione privatistica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali e loro revoca 89
2.5. La cornice di costituzione materiale della fidelizzazione della dirigenza 91
2.6. Costruzione di un paradigma 94
3. Il sistema delle autonomie e le organizzazioni pubbliche in forma privata 96
3.1. Il regime degli incarichi dirigenziali nelle Regioni 96
3.1.1. "Dirigenze pubbliche" 96
3.1.2. Analisi di caso 98
3.2. Gli incarichi dirigenziali negli enti locali 127
3.2.1. Distinzione funzionale tra politica e amministrazione 127
3.2.2. Criteri e modalità di nomina dei dirigenti 129
3.2.3. Il quadro d'insieme 132
3.3. I vertici delle organizzazioni pubbliche in forma privata 133
4. Le reazioni agli eccessi di fidelizzazione della dirigenza pubblica 137
4.1. La giurisprudenza costituzionale 137
4.1.1. La prima fase (1996-2006) 138
4.1.2. La seconda fase (2007-2013) 140
4.1.3. I problemi irrisolti dalla giurisprudenza costituzionale 144
4.2. Misurare la minore fidelizzazione della dirigenza 145
4.3. La contraddittoria reazione del legislatore al nuovo orientamento della Consulta 150
5. Conclusioni 152
5.1. Le implicazioni del regime di conferimento degli incarichi dirigenziali ... 152
5.2. Eliminare l'alibi del "dirigente generalista"? 160

CAPITOLO TERZO

LE STRUTTURE DI RACCORDO: LO SNODO DEGLI UFFICI DI *STAFF*

di Marco Macchia

1. Premessa: il ruolo chiave degli uffici di diretta collaborazione 163

2. Gli uffici di *staff* nei ministeri 169

2.1. Le dimensioni e l'organizzazione 169

2.2. Le fonti di disciplina 175

2.3. Il personale 178

2.4. I compiti 187

2.5. Gli staff nella forma di governo parlamentare 192

3. L'area della diretta collaborazione nelle regioni e nei comuni 196

3.1. Le dimensioni e l'organizzazione 196

3.2. Le fonti di disciplina 198

3.3. Il personale 201

3.4. I compiti 204

3.5. Gli staff nella forma di governo presidenziale 208

4. I gabinetti nelle autorità indipendenti 210

4.1. Le dimensioni e l'organizzazione 212

4.2. Le fonti di disciplina 214

4.3. Il personale 216

4.4. I compiti 218

4.5. Gli staff negli organi tecnici 221

5. Similitudini e divergenze: alcune considerazioni conclusive 222

Gli autori 231

INTRODUZIONE

LA (MANCATA) SEPARAZIONE TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE IN ITALIA[*]

di Lorenzo Casini

SOMMARIO: 1. Il contesto e gli obiettivi della ricerca. – 2. L'articolazione della ricerca. – 2.1. I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione. – 2.2. I profili strutturali: la nomina dei dirigenti. – 2.3. Le strutture di raccordo: gli uffici di *staff*. – 3. I principali risultati della ricerca. – 3.1. La persistente commistione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione. – 3.2. La dirigenza pubblica tra (poca) imparzialità e (molta) fidelizzazione. – 3.3. L'"asservimento" alla politica delle strutture di raccordo. – 3.4. Vent'anni di politica e amministrazione: un bilancio. – 4. Per un nuovo statuto della dirigenza pubblica: il ruolo strategico della Scuola superiore della pubblica amministrazione. – *Nota sulle fonti*.

1. Il contesto e gli obiettivi della ricerca

Nel 1846 Tocqueville, concludendo la presentazione dell'opera di Macarel all'*Académie des Sciences morales et politiques*, evidenziava che i rapporti che debbono esistere tra "droit administratif" e "droit politique" non erano stati ancora abbastanza definiti e che occorreva dedicarvisi al più presto[1]. A oltre un secolo e mezzo di distanza, questa affermazione non solo è rimasta di grande attualità, ma ha assunto ancor più rilievo, in quanto la disciplina delle relazioni tra politica e amministrazione è divenuta elemento centrale di pressoché ogni sistema amministrativo contemporaneo. Di qui la necessità per il legislatore di regolare tali rapporti, per i giudici di verificarne la legittimità costituzionale e

[*] Sono qui presentati i risultati di una ricerca condotta dall'Istituto di Ricerca sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) per la Scuola Nazionale della Amministrazione (SNA) nel periodo 1 dicembre 2012 – 31 ottobre 2013. Il gruppo di ricerca è composto dal prof. Lorenzo Saltari e dai dott. Benedetto Cimino e Marco Macchia; responsabile scientifico è il prof. Lorenzo Casini; coordinatori scientifici sono il prof. Stefano Battini e il dott. Luigi Fiorentino.

[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, qui 245.

amministrativa e per la scienza giuridica di ricostruirne i tratti ed evidenziarne i profili problematici.

In Italia, dopo il fallimento delle prime esperienze negli anni Settanta del XX secolo, la separazione tra politica e amministrazione fu introdotta, anche sulla base di precedenti sperimentazioni (e in particolare della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali), con la c.d. "delega Amato" del 1992 e con il d.lgs. n. 29 del 1993.

In sede applicativa, la separazione ha incontrato tre principali difficoltà.

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

La seconda difficoltà, esogena, sta nella successiva introduzione di numerosi meccanismi di "spoils system", che hanno rafforzato la dipendenza del vertice amministrativo dalla dirigenza politica, vanificando anche la riforma dell'organizzazione centrale approvata nel 1999. Ciò è dovuto a un difetto originario della riforma, ossia l'aver mantenuto nelle mani della politica il potere di conferire gli incarichi dirigenziali: non si ebbe il coraggio, allora, di separare la dirigenza dalla politica anche strutturalmente, oltre che funzionalmente.

La terza difficoltà, di tipo organizzativo, è data dall'incapacità di introdurre modelli istituzionali che garantiscano un'effettiva attuazione della separazione tra politica e amministrazione, come mostrano le resistenze incontrate nell'istituire agenzie dotate di reale autonomia rispetto al vertice politico e il "tradimento" dell'organizzazione dei ministeri per dipartimenti. A prescindere dalla reale efficacia di tali modelli, è indubbio che in Italia sia il sistema politico, sia quello amministrativo hanno mostrato forti resistenze verso di essi.

Separazione politica-amministrazione e "spoils system" hanno finito per far corpo. La dirigenza politica ha trovato addirittura conveniente assicurarsi insieme la propria irresponsabilità (dopo tutto, chi adotta la decisione è il dirigente

amministrativo) e l'ambito libero delle proprie scelte (la decisione è presa dal vertice politico, che "invita" il dirigente ad adottare l'atto). La componente politica, dimostratasi cronicamente incapace di agire come "policy maker", ha disatteso la logica stessa della separazione, intervenendo così troppo spesso su aspetti che dovrebbero essere riservati all'amministrazione.

La quarta difficoltà, di tipo strutturale, è legata alle politiche di contenimento e revisione della spesa (c.d. *spending review*). La necessità di ridurre posizioni dirigenziali ha infatti favorito riforme organizzative rapide e spesso orientate principalmente dalla necessità di "ricollocare" il personale in servizio invece di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. In aggiunta, ha accentuato il condizionamento della politica sulla scelta delle posizioni di vertice, da tempo giunto a livelli patologici.

Questa ricerca, attraverso elementi ricavati da indagini sul campo e valendosi dell'esame di dati e statistiche già in larga misura raccolti ed elaborati, intende verificare lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia a vent'anni dalla sua introduzione.

Prendendo in considerazione un ampio ventaglio di amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, ivi incluse autorità indipendenti e società pubbliche, la ricerca, da un lato, individua soluzioni perché la regola della separazione tra politica e amministrazione divenga pienamente effettiva ad ogni livello amministrativo; dall'altro, formula suggerimenti per l'introduzione di uno "statuto" della dirigenza amministrativa come corpo professionale dotato di competenze tecniche, suggerimenti validi anche ai fini della formazione dei futuri dirigenti pubblici.

2. L'articolazione della ricerca

La ricerca è articolata in tre capitoli: 1) i profili funzionali: l'indirizzo e la gestione; 2) i profili strutturali: la nomina dei dirigenti; 3) le strutture di raccordo: gli uffici di *staff*.

2.1. I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione

Il primo capitolo (di Benedetto Cimino) analizza, da un lato, le modalità con cui concretamente gli organi politici "*esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti*" (art. 4, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001). Dall'altro, il modo in cui gli uffici amministrativi, e in particolare i dirigenti, adottano "*atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo*" (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

Il discrimine tra attività di indirizzo e gestione non è stato ancora indagato compiutamente, come emerge da quattro profili.

In primo luogo, residuano atti di incerta qualificazione. Basti menzionare i provvedimenti, pur qualificabili tecnicamente come *adjudication*, che implicano l'adozione di "*scelte di fondo dell'azione amministrativa*", caratterizzati da significativa "*latitudine della discrezionalità*" o incidenti su "*valori essenziali per la convivenza organizzata*" (secondo l'ad. gen. n. 7 del 1999).

In secondo luogo, le attribuzioni della dirigenza trovano 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 competenze 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 risente della pervasività della concertazione sindacale; i poteri di spesa della perdurante rigidità del bilancio pubblico; le scelte organizzative dalla predeterminazione dei compiti definita dai Ministri.

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.

La tesi di fondo, dunque, è che l'effettivo esercizio delle competenze dirigenziali sia ancora limitato da due fattori. Per un verso, permangono i condizionamenti dell'*ancien régime* burocratico (commissioni interne; cogestione sindacale; rigidità dei procedimenti di organizzazione e di spesa). Per altro verso, è ipotizzabile che la distinzione tra funzioni di politici e dirigenti si sia assestata su un crinale diverso da quello voluto dalla legge: non tra indirizzo e gestione, ma in base al rilievo politico e amministrativo delle singole decisioni da adottare. Tale ipotesi, del resto, trova conferma nella totale assenza di capacità di *policy-formulation* da parte degli ultimi esecutivi.

2.2. I profili strutturali: la nomina dei dirigenti

Il secondo capitolo (di Lorenzo Saltari) esamina il profilo strutturale della distinzione tra politica e amministrazione, soffermandosi sui criteri di nomina della dirigenza pubblica.

La ricerca individua e quantifica: le nomine soggette a *spoils system* nelle amministrazioni prescelte (ivi comprese le s.p.a. pubbliche); le posizioni

dirigenziali attribuite a soggetti esterni all'amministrazione o a personale amministrativo privo di qualifica dirigenziale; gli effetti retributivi collegati ai conferimenti degli incarichi (e al loro mancato rinnovo); il tasso di rinnovo degli incarichi dirigenziali in caso di mutamento dell'organo politico dopo il rispettivo conferimento, comparando il dato relativo agli uffici di line con quello degli uffici di *staff* (diretta collaborazione).

L'obiettivo è, quindi, cogliere la logica che ha informato la "politica" di conferimento degli incarichi dirigenziali. Quanto essa è influenzata da appartenenze partitico-ideologiche o da altre appartenenze e relazioni? Quanto questa politica è sensibile a riconoscere alla competenza e al merito una valenza? Viceversa predominano scelte polverizzate e occasionali tanto che la stessa premessa è da confutarsi? Vi è continuità o discontinuità negli incarichi dirigenziali apicali col susseguirsi di differenti governi? Si è formato "uno zoccolo duro" di alti burocrati che, da posizioni strategiche, possono contare su una maggiore continuità rispetto alla dirigenza politica? Se sì, qual è il suo profilo, anche nell'ottica politologica e sociologica?

Ulteriore ambito di indagine riguarda i dirigenti di seconda fascia. In questo caso, quali dinamiche si hanno nell'ascesa in carriera degli "uomini nuovi"? Il conferimento di incarichi di maggiore caratura per gli appartenenti alla seconda fascia ricalca la stessa impronta che vi è per la nomina dei dirigenti generali? Diversamente prevalgono considerazioni sul merito, sulla provenienza geografica, sul genere, ecc.?

Inoltre, occorre esaminare il profilo della formazione. Quale impatto hanno avuto sulle amministrazioni i dirigenti selezionati/formati attraverso sistemi quali il corso-concorso della Scuola superiore della Pubblica amministrazione (ricostruito attraverso le loro carriere ovvero degli incarichi da essi ottenuti)?

Infine, sono analizzati non solo i diversi interventi normativi succedutisi dal 1993 ad oggi e il relativo stato di attuazione, ma anche il ruolo svolto dalla Corte

costituzionale e dalla giurisprudenza di legittimità rispettivamente nell'arginare le conseguenze negative della riforma e nel risolvere i conflitti di giurisdizione.

2.3. Le strutture di raccordo: gli uffici di staff

Il terzo capitolo (di Marco Macchia) esamina la consistenza e le funzioni dei c.d. uffici di diretta collaborazione nell'amministrazione centrale (in particolate i ministeri e le autorità indipendenti e enti pubblici), nonché negli enti territoriali e locali (in particolare le Regioni). L'analisi considera i profili strutturali (quanti uffici, quanto personale, con quali criteri di nomina?) e i profili funzionali (quali compiti?) delle strutture di *staff* concepite per coadiuvare l'attività di indirizzo politico.

La ricerca intende valutare se dalla riforma degli uffici di diretta collaborazione, avvenuta con il d.lgs. n. 29 del 1993, si è raggiunto o meno in questi venti anni un complessivo mutamento del ruolo degli uffici di *staff*. Se tali strutture, da organi destinati ad attività di controllo della legittimità degli atti e provvedimenti da sottoporre alla firma del Ministro, si sono compiutamente trasformati in uffici di effettivo supporto alle funzioni di indirizzo spettanti agli organi di governo.

In tale contesto, sono sviluppate le seguenti direttrici:

a) sul piano delle funzioni, la diffusione di nuove attività di supporto all'indirizzo e all'elaborazione delle direttive generali in luogo di quelle di raccordo o sovrapposizione con gli uffici di *line*;

b) sul piano dell'organizzazione, se vi sia una tendenza alla semplificazione e alla riduzione degli uffici di collaborazione che procede in parallelo con quella riguardante gli apparati amministrativi;

c) sul piano del personale, i dati della flessibilità, del vincolo fiduciario con l'organo politico, della spiccata professionalità e della maggiore qualificazione di

tale personale, in genere estraneo all'amministrazione, in vista delle funzioni di indirizzo che gli uffici di diretta collaborazione sono chiamati ad esercitare.

3. I principali risultati della ricerca

La ricerca evidenzia un quadro di numerosi e marcati punti critici in ognuna delle tre aree di indagine considerate.

Nonostante la riforma avviata negli anni Novanta, la politica esercita ancora una importante serie di attività definibili amministrative in senso proprio. L'indirizzo politico nazionale condiziona l'attività amministrativa in modo forte ad ogni livello (centrale, regionale, locale) e sotto ogni aspetto (procedurale, organizzativo, finanziario). Basti pensare agli atti di organizzazione di un ministero, decisi dal governo e poi dal singolo ministro fino all'articolazione degli uffici di livello dirigenziali non generale: un condizionamento divenuto ancor più forte con le disposizioni del d.l. n. 95 del 2012 sulla c.d. *spending review*, che affidano a un d.P.C.M. il compito di riorganizzare i ministeri a séguito delle riduzioni di strutture dirigenziali e dotazioni organiche. Oppure si consideri il potere di decisione attribuito al Consiglio dei ministri nelle ipotesi di dissenso nelle conferenze di servizi (art. 14-*quater*, l. n. 241 del 1990). Oppure ancora, spostandosi in ambito locale, si pensi alle competenze circa l'approvazione degli strumenti urbanistici, riservata agli organi politici.

3.1. La persistente commistione tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione

Emerge, innanzitutto, ancora una forte commistione tra le attività di indirizzo e quelle di gestione. In assenza di norme chiare sul punto – basti citare il silenzio della legge n. 241 del 1990, che non contiene questa distinzione – gli atti "ibridi" sono ancora molto numerosi, sicché la politica conserva ampi poteri amministrativi. Non sorprende, quindi, che abbiano trovato agevole attuazione solamente le disposizioni più facilmente "*giustiziabili*" (in sede amministrativa o

erariale): è il caso delle norme sulla competenza formale ad adottare provvedimenti amministrativi finali.

La difficoltà ormai cronica che si registra nel distinguere tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione deriva da quattro fattori, che operano congiuntamente.

Il primo è la presenza, all'interno dell'amministrazione, di un eccessivo numero di organi collegiali di vario tipo, che si sovrappongono alla dirigenza pubblica nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva o di compartecipazione al *policy making*. Il secondo fattore è dato dai numerosi fenomeni di cogestione nell'organizzazione degli uffici e nella disciplina del personale. Il terzo riguarda la complessiva rigidità dei procedimenti di spesa e di gestione delle risorse (una rigidità che, invero, può a volte rintracciarsi anche nel settore privato, se solo si guarda ai manuali di amministrazioni di grandi imprese). Il quarto fattore è dato dalle resistenze – più o meno consapevoli – della politica e della burocrazia verso lo sviluppo di un sistema di pianificazione e valutazione della propria attività.

Negli ultimi venti anni, il legislatore non ha previsto e non è stato in grado di introdurre le adeguate contromisure – intese come un sistema d'incentivi e sanzioni – contro questi fenomeni, che trovano nelle vicende della protezione civile e dell'amministrazione dell'emergenza forse l'esempio più evidente del livello cronico raggiunto in Italia dalla "confusione" tra politica e amministrazione. La classe politica, inoltre, è «stata quasi mai esclusiva colpevole, raramente correa, più spesso solo connivente o disinteressata»[2]: in vari modi (con leggi di settore, con direttive spurie o *ad hoc*, attraverso meccanismi procedurali quale la conferenza di servizi), gli organi di governo rivendicano costantemente competenze amministrative. Ma l'esercizio dei poteri ministeriali tipici – l'indirizzo e il controllo – non ha ancora acquisito la centralità che la riforma dell'organizzazione pubblica intendeva attribuirvi: è frequente che

[2] Si v. *infra* Cap. I.

l'organo politico e i suoi uffici di gabinetto si limitino alla mera "*ratifica*" del piano degli obiettivi generali dell'azione amministrativa, proposti dalle conferenze dei dirigenti di *line*. È così ragionevole ipotizzare che la distinzione tra le funzioni dei politici e le funzioni dei dirigenti corra lungo un crinale in parte diverso da quello voluto dalla legge: non tra indirizzo e gestione, ma in base al rilievo politico e amministrativo delle singole decisioni da adottare.

3.2. La dirigenza pubblica tra (poca) imparzialità e (molta) fidelizzazione

Un quadro ancor più negativo emerge dall'analisi dei profili strutturali, con particolare riguardo alla nomina dei dirigenti.

Nata debole fin dal 1993, anche per il particolare contesto socio-politico che la vide nascere, la riforma è stata progressivamente "corretta" a favore della parte politica. Si è così formato un "paradigma" statale, in gran parte imitato dalle altre amministrazioni, in cui, mediante la disciplina e l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, l'autorità politica ha reso subalterna e fidelizzata la dirigenza pubblica, che, in conseguenza di ciò, diviene "porosa" alle ingerenze del vertice politico nelle decisioni di gestione[3]. La natura privatistica degli atti di conferimento degli incarichi che non implica particolari obblighi di motivazione, la temporaneità degli incarichi stessi, la previsione di meccanismi automatici per la loro caducazione rendono il rapporto strutturale un fattore di forte pressione della politica sulla dirigenza.

A tutto ciò bisogna aggiungere che la valutazione obiettiva del rendimento (criterio del merito) sostanzialmente diviene marginale, senza influire sulla carriera dei dirigenti pubblici e la varietà degli incarichi "sottende" una loro graduazione che si riflette sul tenore retributivo, rappresentando un'ulteriore ragione di soggezione della dirigenza a chi gli incarichi li conferisce. Di conseguenza, i principi di imparzialità e professionalità dell'amministrazione pubblica appaiono scarsamente protetti.

---

[3] Si v. *infra* Cap. II.

Il regime degli incarichi dirigenziali (conferimento, rinnovo, revoca, mancato rinnovo, ecc.) si è cosi rivelato un efficace strumento per l'affermazione della supremazia della politica sulla dirigenza. Dall'erosione della separazione funzionale tra le due sfere, conseguenza di questa subalternità, discende che il perimetro della responsabilità giuridica dei dirigenti è più ampio rispetto alla loro effettiva autonomia decisionale. Tutto questo, come l'analisi compiuta mostra, con la sostanziale acquiescenza da parte della dirigenza che, con la fidelizzazione politica, continua a sfuggire a meccanismi in cui la carriera sia legata a un accertamento oggettivo della professionalità e della produttività. Da qui le critiche mosse verso l'alta dirigenza, identificata come una "casta".

L'azione dei giudici a difesa della separazione tra politica e amministrazione è fondamentale, ma presenta limiti non indifferenti, legati ai conflitti di giurisdizione e al carattere reattivo ed episodico degli interventi. Basti menzionare la giurisprudenza costituzionale, che è stata incisiva nel ridimensionare lo *spoil system*, ma non è ancora intervenuta sulla precarizzazione generata dal mancato rinnovo dell'incarico *ad nutum*.

Né l'allargamento dell'analisi alla dirigenza regionale e locale e alle nomine dei vertici delle organizzazioni pubblica in forma privata evidenzia una situazione migliore.

Negli ordinamenti regionali ricorrono elementi quali la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale, la temporaneità degli incarichi, la generale vaghezza rispetto a criteri e requisiti per le nomine, l'adozione di meccanismi di *spoil system* a volte radicali. Anche negli enti locali il legame strutturale tra politica e dirigenza tende a mettere la prima in una posizione di supremazia nei confronti della seconda: sbiadisce così la distinzione/separazione funzionale tra le due. Timidi segnali di controtendenza proviene invece dal versante delle società con partecipazioni pubbliche (basti citare la Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze del 24 giugno 2013 sull'adozione di criteri e modalità per la

nomina dei vertici[4]), non senza provocare altri paradossi (come quelli legati al controllo del giudice amministrativo sulle nomine dei dirigenti delle società pubbliche non quotate in borsa, quando le nomine dei dirigenti ministeriali sono impugnate dinanzi al giudice ordinario).

La separazione strutturale tra politica e amministrazione, a distanza di venti anni, non riesce davvero ad affermarsi, soprattutto per l'assenza di un rigoroso sistema di verifica dei risultati dei dirigenti e delle loro capacità e per il mutamento del sistema politico verso un modello "maggioritario", avvenuto contestualmente alla riforma del 1993, che avrebbe richiesto non la precarizzazione/fidelizzazione del dirigente pubblico, ma al contrario la stabilità/continuità della posizione dirigenziale.

3.3. L'"asservimento" alla politica delle strutture di raccordo

I risultati della ricerca condotta sui profili funzionali e su quelli strutturali della separazione tra politica e amministrazione trovano conferma nell'esame degli uffici di diretta collaborazione, ossia le strutture di raccordo tra i due tipi di funzioni.

Questi uffici, tra numerose divergenze legate anche al diverso sistema di "governo" in cui si inseriscono (ciò vale in particolare per gli uffici ministeriali, da un lato, e quelli delle amministrazioni regionali e locali, dall'altro), presentano tratti comuni nell'organizzazione e nel funzionamento. Innanzitutto stentano a trovare applicazione la separazione e differenziazione tra uffici di *staff* e di *line*. Il raccordo sfocia in sovrapposizione, il controllo diventa cogestione. Vi è uno spostamento dei poteri di amministrazione concreta (almeno per la definizione dei

[4] Ministero dell'economia e delle finanze, *Direttiva in ordine all'adozione di criteri e modalità per la nomina dei componenti degli organi di amministrazione e di politiche per la remunerazione dei vertici aziendali delle società controllate direttamente o indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze* (24 giugno 2013).

contenuti degli atti) dalla *line* allo *staff*: la scelta amministrativa è così effettuata in un luogo dove non c'è l'effettiva responsabilità per la decisione presa[5].

L'analisi empirica evidenzia, quindi, che le strutture di raccordo sono divenute essenzialmente uno strumento del potere politico: ne sono conferma i dati relativi al personale di questi uffici, numeroso, e alla frequente conferma degli incarichi.

3.4. Venti anni di politica e amministrazione: un bilancio

La ricerca mostra, dunque, che la riforma del 1993 ha prodotto risultati certo non lusinghieri, quando non addirittura disastrosi. Ciò sia per i suoi limiti originari, sia per il modo in cui essa è stata "corretta" e interpretata.

Sotto il profilo funzionale, dopo venti anni, la distinzione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione non è sempre agevole, ma questa difficoltà è stata spesso usata come arma o pretesto sia per conservare competenze amministrative degli organi politici, sia per non esercitare correttamente l'attività di indirizzo: lo confermano, ad esempio, i numerosi atti "ibridi" ancora esistenti e i molti organi collegiali ancora operanti (basti citare la commissione edilizia in ambito comunale).

Sotto il profilo strutturale, la situazione è ancora più preoccupante. Da un lato, la disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali è divenuta strumento di fidelizzazione dell'amministrazione alla politica; dall'altro lato, le strutture di raccordo concepite per facilitare la separazione di funzioni, ossia gli uffici di diretta collaborazione, sono divenuti strumento per consolidare l'ingerenza politica e la commistione dei compiti.

In questo quadro, il legislatore non ha saputo porre rimedio. Sono ancora numerose le leggi di settore che mantengono competenze amministrative degli organi politici. La disciplina generale del procedimento amministrativo non

[5] Si v. *infra* Cap. III.

fornisce indicazioni sulla distinzione delle funzioni e, in più, riconosce alla parte politica rilevanti attività amministrative (come in sede di conferenza dei servizi). Nel caso della nomina dei dirigenti, poi, proprio i c.d. interventi "correttivi" hanno aggravato la situazione, favorendo la fidelizzazione della dirigenza. D'altra parte, le numerose pronunce della Corte costituzionale confermano che le misure legislative non hanno contribuito ad una attuazione "virtuosa" della separazione tra politica e amministrazione[6].

E proprio la giurisprudenza – sia costituzionale, sia di legittimità – ha avuto un peso decisivo nell'arginare le derive legislative. Per un verso, la Corte costituzionale ha progressivamente dettato i criteri entro cui ammettere lo *spoils system*; per l'altro, la Corte di Cassazione ha, seppur solo di recente, tentato di rimediare ai paradossi determinati dalla privatizzazione del rapporto di lavoro e dei modelli organizzativi. Ma l'intervento dei giudici non può che essere episodico; senza contare che il legislatore – sia nazionale sia regionale – non sempre tende a rispettare gli effetti prodotti dalle sentenze (basti vedere le ripetute pronunce della Corte costituzionale nei confronti delle Regioni).

Ne deriva l'assoluta necessità di una riforma puntuale, mirata a correggere davvero i limiti emersi in questi venti anni di mancata separazione tra politica e amministrazione - e che sono stati evidenziati da questa ricerca. Non si tratta dell'ennesima riforma legislativa, ma di provare a modificare il modo di governare, ricorrendo anzi a meno leggi e interessandosi maggiormente della realizzazione degli obiettivi[7].

[6] Si v. *infra* Cap. II.

[7] S. Cassese, *Meno Stato e più Stato. Qualche idea per la modernizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, n. 7.

4. Per un nuovo statuto della dirigenza pubblica: il ruolo strategico della Scuola nazionale della amministrazione

Nell'attesa di possibili e fortemente auspicabili interventi legislativi – che magari eliminino lo "spoils system", per sostituirlo ad esempio con meccanismi "fast stream" per il reclutamento[8] – è chiaro come un ruolo strategico per correggere i difetti della riforma possa e debba essere svolto dalla Scuola nazionale della amministrazione (SNA).

Il modello introdotto negli anni Novanta aveva quale punto di riferimento una figura di dirigente pubblico intesa come un professionista con formazione generalista: esperto di diritto, con solide conoscenze economiche, addestrato a saper organizzare e valorizzare il capitale umano posto alle proprie dipendenze. I risultati di questa ricerca hanno però evidenziato che tale impostazione non è più idonea a soddisfare le esigenze dell'amministrazione: occorre, in particolare, rafforzare ruoli e competenze tecniche.

Nonostante questa ipotesi potrebbe trovare nella politica una resistenza *a priori*, sarebbe quanto mai opportuno che la SNA analizzasse l'effettivo fabbisogno di professionalità per i livelli dirigenziali, conseguentemente adeguando la propria selezione e formazione rispetto ad essi.

D'altra parte, la ricerca evidenzia una forte tendenza alla creazione di un regime uniforme sia per i profili funzionali, sia quelli strutturali. Ma questo disegno è poi smentito da numerose circostanze: dalle leggi di settore che prevedono competenze amministrative degli organi politici alle inevitabili differenze connesse alla diversità di compiti svolti dagli uffici pubblici statali, regionali e locali.

L'applicazione di regole comuni in modo indifferenziato può produrre conseguenze irragionevoli. Basti ricordare l'esempio portato nel capitolo II, relativo alla durata massima triennale degli incarichi dei dirigenti nel settore dei beni culturali: una previsione concepita per evitare possibili "connivenze" tra

[8] Si v. *infra* Cap. II.

soprintendenti e attori economici, soprattutto con riguardo al potere autorizzatorio su lavori edilizi, ma che, applicata ai musei e agli altri luoghi e istituti della cultura, sarebbe stata in contrasto con il principio di buon andamento. Allo stesso tempo, la differenziazione dei ruoli e delle competenze può divenire ulteriore garanzia di imparzialità: non è un caso, ad esempio, che in Francia e nel Regno Unito i funzionari amministrativi cui vengono affidate inchieste pubbliche – ossia sub-procedimenti amministrativi dalla duplice finalità istruttoria e partecipativa – costituiscano veri e propri "corpi" burocratici a sé stanti.

La SNA può dunque avere un ruolo decisivo nel porre rimedio almeno ad alcuni dei problemi che continuano a impedire una corretta separazione tra politica e amministrazione in Italia. La formazione di dirigenti specializzati, tale da superare il "mito" del dirigente generalista, può limitare l'arbitrio della politica nella nomina, agevolare una miglior individuazione delle funzioni di gestione e, allo stesso tempo, produrre personale capace di rendere gli uffici di *staff* reali strutture di raccordo: occorre «verificare le attitudini, non le sole conoscenze; introdurre prove che corrispondano alle mansioni da coprire; valorizzare casi pratici ed esperienze professionali. Solo in questo modo si ridà speranza ai più giovani»[9]. A questo scopo, sarebbe auspicabile un riordino delle diverse Scuole attualmente esistenti presso le singole amministrazioni dello Stato, anche mediante l'accorpamento di tali istituti da parte della SNA, nell'ottica di accorpamenti che però assicurino la specificità dei diversi percorsi formativi.

In tale prospettiva, diviene essenziale assicurare modalità didattiche che favoriscano lo studio applicato di situazioni simili a quelle ricostruite in questa ricerca: dalla sovrapposizione di compiti di indirizzo e gestionali (mediante la simulazione di procedimenti) alle concrete definizione di obiettivi e valutazione dei risultati.

[9] S. Cassese, *Meno Stato e più Stato. Qualche idea per la modernizzazione amministrativa*, cit.

Nota sulle fonti

La ricerca, oltre a valersi dell'ampia mole di informazioni e riflessioni già esistenti in materia di personale pubblico, ha ampliato, confermato e talvolta corretto i dati empirici attraverso l'uso di interviste, colloqui mirati e seminari a porte chiuse con i titolari degli organi al vertice delle amministrazioni rientranti nel campione prescelto. Un particolare ringraziamento va al dott. Luigi Fiorentino, per aver ideato e curato lo svolgimento di tali seminari.

Tra le fonti consultate, richiamate nelle note dei singoli contributi, si segnalano in particolare, i seguenti documenti: C. conti, sez. contr. St., del. 10 marzo 2011, n. 2/2011/G, che approva la relazione *Indagine sulla riorganizzazione della dirigenza dopo il d.lgs. n. 150/*2009; C. conti, sez. contr. Stato, del. 10 giugno 2010, n. 12/2010/G, *Indagine sulla gestione di incarichi dirigenziali di II fascia ai sensi dell'art. 19, commi 5*-bis *e 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte delle Amministrazioni dello Stato*; C. conti, sez. contr. Stato, del. 21 giugno 2006, n. 10/2006/G, *La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002*; C. conti, sez. contr. Stato, del. 11 novembre 2004, n. 24/2004/G, *Il riordino della dirigenza statale: l'attuazione della legge 15 luglio 2002, n. 145 e i nuovi strumenti per la selezione e la formazione dei dirigenti*; C. conti, sez. contr. Stato, del. 23 febbraio 2001, n. 13, *Attuazione della normativa concernente il conferimento di funzioni dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni dello Stato*; C. conti, sez. contr. Stato, del. 23 aprile 2002, n. 15/2002/G, *Relazione sull'indagine concernente la gestione del ruolo unico della dirigenza statale*.

In letteratura, vanno qui menzionati, anche per la ricchezza di dati forniti: S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000; S. Battini, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 39 ss.; S. Battini e B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, *ivi*, 2007, p. 1001 ss.; S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; S. Cassese e B.G. Mattarella (a cura di), *Gli uffici di* staff *nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, Roma, IRPA, 2007; M. D'Alberti (a cura di), *L'alta burocrazia*. *Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, 1994; M. D'Alberti (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990; G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra* spoils system *e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008; G. Endrici, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000; G. Gardini (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, 2012; B.G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, 2009; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana,* Bologna, 1996; F.

Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006; E.A. Minelli e G. Rebora, *Imprese e amministrazioni pubbliche. Due modi diversi di gestire il cambiamento*, Liuc Papers n. 230, Serie Economia aziendale 33, luglio 2009; A. Pioggia, *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell'amministrazione datore di lavoro*, Milano, 2004; L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009; L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000. Si rinvia alle note del testo per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

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 esterna[1].

[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. 748[2]: "[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 gabinetti[3].

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 strutture[4].

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 trattato[5].

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 partecipazione[6]. 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 politico[7].

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 riconsiderati 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 politici[8], 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 occorrevano 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 ultrattiva[9].

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 indirizzo[10]; ovvero, a fronte dei ritardi e della generale inerzia rilevata nella prassi, prospettò soluzioni fortemente limitative, specie in materia di poteri di spesa[11].

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 amministrativa[12].

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 dirigenti[13]), 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 Costituzione[14].

---

[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 Stato[15] – 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

pubblici di forte incidenza sul tessuto economico e sociale, può prodursi un intreccio difficilmente districabile tra le funzioni degli organi amministrativi e quelle degli organi di governo. Le diverse competenze, dunque, non si esercitano in sequenza (indirizzo - gestione - controllo), ma in parallelo, dando vita a modelli ibridi e a forme di co-decisione tecnico-politica.

3.1.1. Gli atti di incerta qualificazione

La soluzione in apparenza più semplice per riconciliare le differenti definizioni adottate, da un lato, dai decreti che disciplinano l'organizzazione e l'impiego pubblici e, dall'altro lato, dalle norme sul procedimento, consisterebbe nell'identificazione *tout court* degli *atti gestionali* (artt. 5, 16 e 17, d.lgs. n. 165 del 2001) con gli *atti amministrativi individuali*; e degli *atti di indirizzo* (artt. 4 e 14, d.lgs. n. 165 del 2001) con gli *atti amministrativi generali*, di *programmazione* e di *pianificazione*.

Questa equazione, pur astrattamente lineare, non è seriamente proponibile in concreto, alla luce della straordinaria varietà della casistica amministrativa. Vi sono certamente atti individuali che connotano scelte di fondo dell'azione amministrativa discrezionale, come tali inevitabilmente riservate agli organi di Governo. Occorre analizzare le varie fattispecie di rilievo.

Anzitutto, alcune decisioni postulano apprezzamenti che si riferiscono a valori essenziali per la convivenza organizzata con riflessi d'indubbia natura politica. Si pensi, ad esempio, ai decreti presidenziali di concessione della cittadinanza, *ex* art. 9, l. 5 febbraio 1992, n. 91; o alle decisioni di scioglimento dei consigli comunali e provinciali o di rimozione degli amministratori degli enti locali, per motivi di ordine pubblico o per gravi violazioni di legge *ex* art. 141, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*; o, ancora, all'autorizzazione alla consultazione di documenti riservati presso gli archivi di Stato *ex* art. 123, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Più in generale, il riferimento corre agli atti (anche

di gestione) la cui adozione sia affidata dalla legge al Governo con le forme dell'alta amministrazione (*id est*, delibera collegiale del Consiglio dei ministri, parere del Consiglio di Stato, emanazione con decreto presidenziale)[16].

In altri casi, il rilievo della questione non è valutabile *ex ante*, ma deriva da un conflitto tra diverse amministrazioni e dalla decisione del Presidente del Consiglio di rimettere la questione al Consiglio dei ministri, "*ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti*", *ex* art. 5, co. 2, lett. c-*bis*), l. 23 agosto 1988, n. 400. Del resto, la natura intrinsecamente "*politica*" delle decisioni sulla competenza si rinviene anche nell'art. 2 della l. n. 400 del 1988, a mente del quale il Consiglio dei Ministri "*[d]irime i conflitti di attribuzione tra i ministri*", anche laddove l'atto debba essere adottato da parte di un dirigente.

In terzo luogo, sembra configurabile "*una riserva di poteri statali in capo al Ministro quale organo responsabile politico*"[17] a garanzia dei rapporti fra Stato e autonomie. Un esempio di tal genere concerne l'esercizio di poteri sostitutivi o di soluzione di conflitti di attribuzione o di superamento di situazioni di stallo decisionale che coinvolgano differenti livelli territoriali di governo. La disciplina generale per la gestione di tali conflitti è contenuta oggi nell'art. 14-*quater* della l. n. 241 del 1990, relativa agli *effetti del dissenso in conferenza dei servizi*[18]; come noto, la legge rimette la decisione ultimativa al Consiglio dei ministri, previo parere del sistema delle conferenze. La devoluzione al supremo organo d'indirizzo politico prescinde dalla natura (politica o burocratica) degli organi

[16] Sul tema, si rimanda al fondamentale studio di A.M. Sandulli, *Politica e amministrazione*, cit., 754.

[17] La formula è usata in Corte cost., 24 luglio 1998, n. 333.

[18] La norma attualmente prevede che "ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate" (art. 14-*quater*, co. 3, l. n. 241 del 1990). Si tratta, peraltro, di una disciplina particolarmente travagliata, che ha subito continui interventi di novella, a dimostrare l'indubbia delicatezza degli interessi sottostanti.

competenti in via ordinaria, come anche dalla natura (gestionale o di indirizzo) degli atti da adottare.

La medesima funzione di garanzia (con attrazione della competenza a livello politico) si rinviene nei casi di esercizio del potere governativo di annullamento straordinario degli atti illegittimi degli enti locali, in qualunque tempo e "*a tutela dell'unità dell'ordinamento*", di cui all'art. 138, d.lgs. n. 267 del 2000. Ancora, si pensi alle fattispecie nelle quali sia richiesto il raggiungimento di un'intesa o di un parere con un ente territoriale o in sede di Conferenza permanente o unificata, *ex* artt. 2 e 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Di là da queste fattispecie – e da altre che toccano profili di rilevanza costituzionale o "*involgono l'esercizio della c.d.* puissance publique" o "*ineriscono fondamentali interessi dello Stato-apparato e dello Stato-ordinamento*" o, ancora, involgono "*l'esercizio di discrezionalità politica*"[19] – ogni apprezzamento circa la rilevanza politico-istituzionale della decisione si presta ad inevitabile incertezza.

Non è eccezionale che, in giurisprudenza, si veda evocato un criterio di ampiezza o di "*latitudine della discrezionalità*" normativamente commessa all'amministrazione. Mentre l'esercizio della discrezionalità tecnica sarebbe di naturale spettanza dirigenziale, la ponderazione degli interessi tipica della discrezionalità amministrativa, specie se relativa a "*scelte strategiche*", dovrebbe viceversa essere riservata all'autorità politica[20]: occorrerebbe tenere conto, allora, della complessità del procedimento e dell'integrazione tra valutazioni tecnico-scientifiche e valutazioni socio-politiche.

Simili profili sono molto dibattuti, ad esempio, in materia ambientale, data la forte ricaduta sociale di alcune scelte attuative e l'impatto sul governo e la

[19] Si tratta delle formule utilizzate nel citato parere dell'Adunanza generale del 10 giugno 1999.

[20] Vedi, ad esempio, con riferimento ad un provvedimento di attribuzione di un contributo per attrezzature religiose, Tar Puglia, Bari, II, 14 maggio 2008, n. 1131; o, con riguardo ad un pronunciamento di compatibilità del piano di governo del territorio comunale con il piano territoriale di coordinamento provinciale, Tar Lombardia, Milano, II, 28 luglio 2009, n. 4468.

programmazione del territorio: si pensi, tra l'altro, all'individuazione dei siti d'interesse nazionale ai fini della bonifica, di cui all'art. 252 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152[21]. Non si tratta solo di previsioni *ad hoc*; più a monte e in generale, l'art. 7, co. 5, del *T.u. ambiente* qualifica espressamente come "*autorità competente*" ad adottare i provvedimenti di valutazione di impatto e di autorizzazione integrata ambientale il *Ministro* (e non il *Ministero*) dell'ambiente[22], atti certamente individuali, per quanto potenzialmente relativi ad interventi di particolare vastità. Queste previsioni hanno in più occasioni superato il vaglio dei giudici amministrativi, che non le hanno ritenute affette da profili di costituzionalità[23].

Altri esempi significativi si rinvengono nell'ambito della tutela dei beni culturali. Basti citare, sul punto, le recenti disposizioni contenute nel d.l. 8 agosto 2013, n. 91, c.d. *valore cultura*, che assegnano direttamente al Ministro – o a suo delegato – importanti compiti nell'approvazione di accordi di valorizzazione, di partecipazione alle conferenze dei servizi, di supplenza rispetto agli organi competenti in via ordinaria. Decisivo, nell'orientare tali scelte legislative appare il rilievo e l'urgenza sociale e politica degli interventi programmati, tra cui spicca il recupero del sito archeologico di *Pompei*[24].

---

[21] Si veda Tar Toscana, II, 19 settembre 2012, n. 1551: "[r]ientra tra gli atti di competenza del Ministro dell'Ambiente l'individuazione, ai fini della bonifica, dei siti di interesse nazionale, il che è del tutto logico, dovendo la suddetta individuazione reputarsi atto attinente all'indirizzo politico-amministrativo in materia di bonifica. La rilevanza politica di un tale atto risulta, del resto, confermata dalla necessità dell'intesa con le Regioni interessate".

[22] Per rendersi compiutamente conto del riparto di funzioni tra ministro, dirigenza e organismi collegiali nel procedimento di autorizzazione integrata, anche nelle varie fasi istruttorie e di controllo, molto significativo è il caso delle acciaierie di Taranto (v. il decreto ministeriale di autorizzazione del 4 agosto 2011 e i successivi interventi di riesame). Tutti i documenti di procedura sono agevolmente reperibili sul sito *http://aia.minambiente.it*.

[23] La questione è stata oggetto di numerose pronunce dei giudici amministrativi. Si segnala, anzitutto, Cons. St., V, 30 gennaio 2004, n. 316, che evidenzia come la valutazione di impatto ambientale "impone una ponderazione complessa che coinvolge profili tecnici e profili di vera e propria opportunità che ben possono farsi rientrare nell'ambito dei poteri di indirizzo politico amministrativo, eccedendo la mera attività gestionale". Orientamenti simili sono stati manifestati, tra l'altro, da Cons. St., VI, 24 gennaio 2005, n. 127; VI, 18 gennaio 2006, n. 129; VI, 17 maggio 2006, n. 2851; Tar Lazio, Roma, II, 8 settembre 2010, n. 32176; Tar Sardegna, I, 10 marzo 2011, n. 209 e, da ultimo, si veda Tar Lazio, II, 12 giugno 2012, n. 5327.

[24] L. Casini, *Il decreto valore cultura: "senza pietre non c'è arco"*, in *Gda*, 2014, n. 2.

Tal volta, l'approccio che si è ora descritto è stato portato, anche dalla giurisprudenza, alle sue estreme conseguenze, elevandolo a regola generale anche di fuori dagli ambiti nominativamente individuati dal legislatore, al punto di considerare "un principio aperto ed elastico, di natura tendenziale, [quello] di generale attribuzione delle competenze amministrative ai dirigenti, dovendo valutarsi tuttavia le funzioni devolute ai dirigenti come funzioni che non si possono allargare all'adozione di atti amministrativi aventi oggettivi e fondamentali tratti di politicità desumibili dall'ampiezza e dalla rilevanza degli interessi coinvolti, dall'ampia discrezionalità delle valutazioni da effettuare, dall'incidenza sociale degli interventi"[25].

Il criterio in questione, tuttavia, resta davvero labile: basti pensare, per converso, ai provvedimenti di regolazione della circolazione stradale o istitutivi di zone a traffico limitato che, pur di sicuro rilievo generale e ampiamente discrezionali, sono di riconosciuta competenza dirigenziale[26].

Recentemente, questi profili sono stati oggetto di specifica considerazione da parte della Corte costituzionale, con riferimento ad una disciplina di legge regionale che devolveva alla giunta piuttosto che alla dirigenza amministrativa la competenza ad approvare i provvedimenti di v.i.a.[27]. Secondo la Corte, salva la rilevanza costituzionale del principio di separazione, la "individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione".

---

[25] Cons. St., sent. n. 316 del 2004, cit.

[26] Si vedano, *ex plurimis*, Cons. St. V, 13 febbraio 2009, n. 825; Tar Campania, Napoli, sez. I, 17 dicembre 2009, 8874.

[27] Corte cost., sent. n. 81 del 2013, cit.

In un "ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico" e in presenza di una previa istruttoria tecnica, affidata alla dirigenza, la competenza politica ad adottare atti di *adjudication* costituisce "una divisione di competenze […] che non appare irragionevole". È rilevante notare, sul punto, come la Corte attribuisca un *indubbio rilievo politico* al "bilancia[mento] fra loro [di] una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico".

3.1.2. I procedimenti con sovrapposizione di competenze

La distinzione di ruoli predicata dalla disciplina organizzativa è spesso tradita nella legislazione di settore. Gli organi di governo non intervengono solo a monte (in sede di indirizzo) e a valle (in sede di controllo) dell'attività amministrativa: le sovrapposizioni con le competenze dirigenziali possono prodursi anche all'interno dei singoli procedimenti amministrativi.

Anche su questo versante, si riscontra una casistica alquanto varia.

Occorre considerare, innanzitutto le ipotesi, invero molto frequenti, di provvedimenti squisitamente gestionali da adottarsi in deroga a strumenti generali di pianificazione o programmazione. In tali fattispecie, accade che il legislatore, consapevole dell'inadeguatezza strutturale degli atti d'indirizzo, preordini procedure per il loro *bypass* nel caso concreto.

Si pensi, in materia di localizzazione delle attività produttive, alle autorizzazioni in variante allo strumento urbanistico previste dall'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 di *riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive*[28]. La disciplina prevede una previa istruttoria tecnica, affidata

[28] La disposizione, rubricata *Raccordi procedimentali con strumenti urbanistici*, riprende con alcuni correttivi, il precedente art. 5, d.P.R. n. 447 del 1998. Si prevede che "[n]ei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti […], l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi […], in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione

alla dirigenza dell'amministrazione procedente (tipicamente un comune) e degli altri enti coinvolti, che investe, da un lato, la sussistenza degli ordinari requisiti di legge per la realizzazione dell'impianto; dall'altro lato, l'assenza di aree urbanisticamente disponibili per il suo insediamento. Laddove la conferenza dei servizi renda parere favorevole, il progetto è sottoposto al consiglio comunale, per l'adozione della variante, secondo le previsioni della legge urbanistica. Specialmente in alcune aree del Paese, contrassegnate da gravi carenze e ritardi nelle funzioni di governo del territorio, la procedura in oggetto è diventato il percorso ordinario per l'avvio di nuove iniziative produttive[29], di fatto sottoposte al previo avallo dell'organo politico, reso *singulatim*.

Un secondo gruppo di esempi può essere tratto dalla disciplina ambientale. Il Testo unico prevede varie ipotesi di autorizzazione unica che "*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*". Così, tra l'altro, l'art. 208 in materia di nuovi impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti e l'art. 252 sui siti d'interesse nazionale per la bonifica. Anche in queste fattispecie, le procedure in conferenza di servizi devono essere integrate con quelle urbanistiche, di talché sulla medesima decisione devono convergere le valutazioni degli organi amministrativi e di quelli politici.

Un terzo esempio, relativo questa volta alle procedure di spesa, è quello del riconoscimento dei c.d. *debiti fuori bilancio*, contratti in assenza di previo impegno, ma per le quali sia riconoscibile l'*utilitas* per l'ente locale, ai sensi dell'art. 194, d.lgs. n. 267 del 2000. Il riferimento normativo corre ai debiti derivanti dall'ordinazione da parte del dirigente di "*lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile*" e, più

---

espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile".

[29] Nell'esperienza pugliese, che aveva evidenziato un uso certo distorto dello strumento, gli organi regionali erano intervenuti con apposito atto di indirizzo, al fine di circoscriverne il ricorso a fattispecie effettivamente eccezionali. Si veda sul punto, la d.G.R. 27 novembre 2007, n. 2000, recante *Linee guida per l'applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni. Sportello Unico per le Attività Produttive*.

in generale dalla "*acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi* [per l'assunzione degli impegni]*, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza*".

La legge rimette all'organo politico – anche in questo caso, il Consiglio comunale – la decisione circa l'autorizzazione di uno specifico intervento o di una specifica spesa con destinatari individuati, ancora una volta con evidenti ripercussioni sul piano dell'imparzialità amministrativa. S'ingenera, inoltre, un peculiare condizionamento a carico della dirigenza: in caso mancato riconoscimento, infatti, il funzionario risponde in proprio degli impegni assunti per conto del Comune.

Un secondo profilo critico concerne gli atti formalmente dirigenziali, il cui contenuto, tuttavia, è stato interamente (o pressoché interamente) predeterminato in atti di "*indirizzo*" di organi politici.

È il caso, ad esempio, delle convenzioni di lottizzazione, sottoscritte in rappresentanza dell'ente dal dirigente responsabile, ma che, ai sensi dell'art. 28, l. 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*, "*dev*[ono] *essere approvat*[e] *con deliberazione consiliare*". Un identico *modus operandi* si rinviene nei disciplinari, nelle convenzioni, nei contratti di servizio e negli altri atti, variamente denominati, che regolano obblighi e diritti afferenti la concessione di beni demaniali o di servizi pubblici. In tutti questi casi, si procede tramite una previa delibera adottata dall'organo politico (giunta, ministro, consiglio, ecc.), che demanda alla dirigenza la formale sottoscrizione dell'atto, in nome e per conto della parte pubblica; contestualmente, l'organo politico adotta uno "*schema*" dell'atto convenzionale, da cui non è possibile divergere.

L'atto politico, di tutta evidenza, non costituisce una mera direttiva ma, di fatto, un ordine, che il dirigente potrebbe disattendere solo laddove rilevasse difformità col parametro legislativo. Non si deve credere, tuttavia, che il ruolo della burocrazia divenga formale o meramente esecutivo: in tali casi, la decisione

politica a monte è adottata dall'organo di governo su proposta e previo parere di regolarità da parte dello stesso dirigente che sarà chiamata ad attuarla.

Non è eccezionale, in definitiva, rinvenire procedimenti nei quali, durante l'intero *iter* deliberativo, si renda necessario (in fatto o in diritto), per addivenire all'adozione del provvedimento conclusivo, la cooperazione, quando non la concorrente volontà di organi tecnici e di organi politici.

3.2. La diffusa presenza di corpi collegiali all'interno dell'amministrazione

Nei decreti di riforma, si è prestata grande attenzione nel distinguere la sfera delle competenze amministrative riservata ai dirigenti dai poteri d'indirizzo e controllo degli organi di governo. Il legislatore, viceversa, non ha avviato una parallela azione di regolamento dei confini con riguardo ai poteri e alle funzioni di altri corpi amministrativi, pure titolari di competenze potenzialmente concorrenti con quelle dirigenziali.

Nelle pubbliche amministrazioni, effettivamente, è diffusissima la presenza di comitati, commissioni, consigli, nuclei, consulte, giunte e altri organismi collegiali, che possono costituire altrettanti limiti alle attribuzioni della dirigenza.

La composizione di questi uffici è quanto mai variegata. Vi sono quasi sempre, innanzitutto, uno o più rappresentanti, di rango dirigenziale, dell'amministrazione presso cui l'organismo è incardinato, nominati dal Ministro. Tal volta, anche la restante composizione è prevalentemente tecnica, con esperti esterni provenienti da enti pubblici od operatori privati interessati alla materia di competenza dell'organismo. Molto spesso, tuttavia, prevale la presenza di rappresentanti d'interessi delle varie categorie o degli enti pubblici e privati destinatari delle funzioni amministrative cui il collegio partecipa: associazioni professionali, di consumatori, di utenti; comitati di cittadini; rappresentanti di confessioni religiose o di minoranze etniche; rappresentanti di associazioni di volontariato, ecc.

In tali casi, dunque, l'istituzione di collegi è una tecnica organizzativa (alternativa alla partecipazione in sede procedimentale) per assicurare la rappresentanza degli interessi di soggetti esterni all'amministrazione; inevitabilmente, tuttavia, questo approccio presenta il rischio di produrre condizionamenti corporativi o para-corporativi, in sede di indirizzo o nella concreta assunzione di decisioni di amministrazione attiva. Si consideri, inoltre, che l'individuazione dei soggetti deputati a partecipare ai vari collegi è assunta, ordinariamente, con decreto ministeriale (tal volta su proposta degli enti o delle categorie interessate), circostanza che introduce un elemento di indubbia politicità nelle decisioni che saranno assunte.

L'effettiva portata complessiva del fenomeno è certamente notevole, anche se di difficile completo discernimento.

Talvolta, si tratta di strutture che non intralciano l'attività di amministrazione attiva, offrendo un semplice supporto istruttorio alla definizione delle politiche (si pensi ai numerosi *osservatori* o alle *commissioni di monitoraggio*). Ancora, può trattarsi di organi di alta consulenza istituzionale, spesso chiamati a rendere pareri al Ministro, prima dell'assunzione di provvedimenti di sua esclusiva competenza, come regolamenti o atti amministrativi generali (i *consigli superiori*, nell'ambito della sanità, dei lavori pubblici, delle comunicazioni, ecc.). Queste fattispecie non appaiono particolarmente problematiche: al più possono incidere sulla funzione dirigenziale di supporto alla definizione dell'indirizzo politico.

Il quadro, tuttavia, è molto più diversificato. Non è eccezionale, in particolare, che organismi collegiali siano competenti ad esprimere in via definitiva la volontà dell'Amministrazione, per l'adozione di provvedimenti amministrativi individuali o concreti, così sostituendosi in via diretta alla dirigenza. In altri casi, l'organo collegiale ha una funzione di proposta o esercita competenze consultive: anche in queste occasioni, benché l'esternazione dell'atto sia rimessa ad un decreto dirigenziale, la posizione espressa dal collegio può

essere (in fatto o in diritto) vincolante o fortemente condizionante la decisione finale. Ancora, si danno frequenti casi in cui l'organismo collegiale coinvolto nella procedura sia presieduto da un ministro o da un altro organo di governo: in tali frangenti, la competenza dirigenziale all'adozione dell'atto conclusivo deve essere esclusa per evidenti ragioni sistematiche[30]. Infine, può verificarsi che, per motivi inerenti a rapporti inter-istituzionali, l'organo consultivo possa essere interpellato solo dall'organo di governo, che di conseguenza adotterà anche l'atto conclusivo, benché di natura gestionale.

Gli organismi di cui si discute possono essere istituiti non solo per legge, ma anche per via amministrativa. È il caso, molto noto e significativo, delle c.d. *commissioni edilizie comunali* (benché ora in via di soppressione), la cui eventuale istituzione è rimessa dalla disciplina legale (e in particolare, dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) ai regolamenti comunali. A questi collegi, composti da professionisti locali di nomina politica, spetta rendere parere in ordine ad ogni provvedimento edilizio di competenza dirigenziale.

Sul complessivo problema che si descrive, si è espresso in modo chiaro il Consiglio di Stato: "[e]sistono dunque funzioni, pur oggettivamente amministrative, che per il loro intrinseco carattere l'ordinamento continua a non volere devolute alla dirigenza"[31]. Non si tratta, come potrebbe credersi, di semplici residui dell'*ancien régime* burocratico: l'istituzione di nuovi organi collegiali si registra con estrema frequenza anche in testi normativi (legislativi o regolamentari) recenti o recentissimi.

Il legislatore, almeno a partire dalla metà degli Novanta, ha cominciato a preoccuparsi del proliferare del fenomeno, sia per ragioni di contenimento della

[30] Un provvedimento non può essere assunto da un dirigente su parere del proprio ministro: un tale schema procedimentale, infatti, non appare coerente con i rapporti organizzativi tra i due organi. Per un caso nel quale la questione assume immediata rilevanza, si veda, ad es., la Giunta del Consiglio superiore degli archivi, a composizione prevalentemente tecnico-accademica, ma presieduta dal Ministro dei beni culturali. La Giunta, ai sensi del d.P.R. n. 1409 del 1963 deve essere sentita prima di consentire la consultazione di documenti di carattere riservato: resta esclusa, dunque, la competenza dirigenziale.

[31] Si veda, ancora, la più volte citata Adunanza generale del 10 giugno 1999.

spesa sia per la "*maggiore funzionalità dei servizi e delle procedure*"[32]: si riconosce, dunque, che la presenza di organi collegiali può ingenerare sovrapposizioni o interazioni con le funzioni proprie della burocrazia e che questo stato di cose può assumere implicazioni negative, quantomeno sul piano del buon andamento.

Si sono susseguite, dunque, disposizioni che impongono al Governo la riduzione, l'accorpamento o la soppressione degli organi collegiali e il trasferimento delle relative attività "ai *competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano*", *id est* alla dirigenza amministrativa. In particolare, l'art. 68 del d.lgs. 25 giugno 2008, n. 112 ha dato disposizioni per la soppressione dei collegi "*svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di 1° e 2° livello dell'Amministrazione presso la quale gli stessi operano*".

La legge, tuttavia, consente di salvaguardare gli organi "*a carattere tecnico*" e quelli ritenuti "*indispensabili per la realizzazione di obiettivi istituzionali*": le formule adottate, come si comprende, hanno ancora lasciato al Governo una forte discrezionalità circa l'effettiva latitudine delle riorganizzazioni da compiersi.

La dimensione quantitativa del fenomeno, almeno per le amministrazioni centrali, può essere ricavata con una certa precisione, grazie ad una recente indagine conoscitiva della Corte dei conti[33]. Al 2005, si contavano ben 495 organismi, ridotti, a seguito delle politiche di razionalizzazione sopra descritte, a 396 a fine 2007: come evidenzia la tavola che segue, le amministrazioni

[32] Si vedano, senza pretesa di completezza: l'art. 41 (*Organismi collegiali, riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario e missioni*), l. 27 dicembre 1997 n. 449; l'art. 18 *(Riordino degli organismi collegiali)*, l. 28 dicembre 2001, n. 448; l'art. 1, co. 58, l. 23 dicembre 2005, n. 266; l'art. 29 (*Contenimento spesa per commissioni comitati ed altri organismi*), d.l. 4 luglio 2006, n. 223; l'art. 68 (*Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture*), d.l. 25 giugno 2008, n. 112; il comma 20 dell'art. 12 (*Soppressione di enti e società*), d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

[33] C. conti, sez. contr. St., del. 6 aprile 2009, n. 8/2009/G, che approva la relazione sullo *Stato di attuazione delle norme interne di riordino degli organismi collegiali*.

maggiormente interessate dal fenomeno sono i Ministeri dell'istruzione, del *welfare*, delle politiche agricole e dello sviluppo economico.

ORGANISMI COLLEGIALI OPERANTI PRESSO I MINISTERI

Ministeri	**2005**	**2007**
Presidenza del Consiglio	28	25
Affari esteri	8	7
Ambiente	20	16
Beni culturali	23	23
Difesa	14	13
Mef	11	9
Giustizia	2	2
Mit	54	46
Interno	39	39
Miur	131	88
Welfare	61	45
Mipaaf	63	57
Sviluppo Economico	41	26
Totale	**495**	**396**

3.3. I condizionamenti nella gestione del personale…

Il nuovo modello di pubblico impiego voluto dalla riforma del 1993, così come aveva nella privatizzazione il suo presupposto formale, aveva nel superamento dei modelli di cogestione sindacale il suo caposaldo sostanziale.

Il sistema delle relazioni sindacali era stato riformato in radice. Il contratto nazionale individuava un ristretto e tassativo novero d'istituti oggetto di formale

negoziazione in sede decentrata, tramite contratti integrativi (essenzialmente la formazione, la valutazione e la produttività dei dipendenti). Per le altre materie, si lasciava ultimativamente alla dirigenza la scelta di intervenire unilateralmente o di ricercare un'intesa, secondo le convenienze del caso e sulla falsa riga dei modelli emersi nel diritto delle relazioni industriali private.

I risultati di questo modello, in verità, si sono dimostrati largamente inferiori alle aspettative, sul piano del recupero di efficienza e del contenimento dei costi. I dati consentono di individuare in modo chiaro i livelli di responsabilità. La contrattazione nazionale nel settore pubblico (gestita dal Governo e dall'Aran) ha operato in linea con le parallele dinamiche retributive rilevate nelle imprese private. Scostamenti evidenti, viceversa, si sono registrati nelle contrattazioni a livello decentrato o di singola amministrazione (gestite dalla dirigenza amministrativa), laddove sono stati concessi ai dipendenti benefici economici e di carriera largamente eccedenti gli indirizzi e le linee programmatiche definite a livello centrale, peraltro con modalità slegate dal merito individuale e collettivo.

Due dati chiarificano la portata della questione[34]: gli andamenti delle retribuzioni *di fatto* dei dipendenti pubblici e i tassi di ricorso alle progressioni professionali.

Quanto al primo aspetto, a partire dal 2001 (in coincidenza con la piena entrata a regime delle procedure negoziali e partecipative previste dalla c.d. *seconda privatizzazione*) ed almeno fino al 2008 (quando, per reazione, si afferma una legislazione vincolistica), le retribuzioni nominale lorde *pro capite* nel settore pubblico segnano dinamiche sistematicamente più accelerate di quelle registrate nel settore privato, dell'ordine dei 10 punti percentuali complessivi nel periodo considerato. Quanto al secondo aspetto, nel solo anno 2001 si sono registrati, tra tutti comparti del pubblico impiego, 1.042 mila progressioni in carriera (in quel

[34] Le fonti statistiche sono i *Rapporti trimestrali* dell'Aran; le *Relazioni al Parlamento sul costo del lavoro pubblico* della Corte dei conti; il *Conto annuale* della Ragioneria generale dello Stato, tutti reperibili sui rispettivi siti istituzionali. Per un'analisi critica del fenomeno, S. Battini e al., *Il personale*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, Bologna, 2009, 318 e ss.

solo anno, dunque, quasi un dipendente su tre ha ottenuto almeno una promozione o un avanzamento); negli anni successivi il dato si mantiene stabilmente sopra le cinquecentomila progressioni.

I descritti esiti sono largamente ricollegabili al cattivo esercizio delle nuove competenze dirigenziali[35]. Per un verso, la dirigenza si è dimostrata professionalmente impreparata ad assumere le nuove responsabilità di gestione del personale, superando le tradizionali logiche legalistiche di autogoverno della burocrazia. Per altro vero, la dirigenza si è trovata "compressa" dalla saldatura tra la classe politica (specie locale) e quella sindacale[36], concordi nel mantenere le relazioni industriali al più basso livello di conflittualità. La dirigenza, dunque, ha difettato della necessaria forza negoziale per opporsi a questa saldatura, salvi i casi estremi di esposizione personale a responsabilità erariale.

Il cedimento alle pressioni sindacali è bene illustrato da una indagine dell'Aran sui contenuti della seconda tornata contrattuale integrativa nei comparti delle regioni e degli enti locali[37]. L'Agenzia censisce in modo puntuale i casi di accordi integrativi che hanno *usurpato* competenze che la legge rimetteva alla competenza unilaterale delle amministrazioni e che dovevano considerarsi,

---

[35] Su tale profilo vi è una larga condivisione tra gli osservatori. In particolare, G. Natullo e P. Saraceni, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. Zoppoli, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 73 parlano di "fallimento della scommessa di affidare alle prerogative manageriali della dirigenza […], nella logica del superamento del modello cogestivo degli anni 80 […], la virtuosa gestione delle relazioni sindacali". In termini simili, si vedano anche, di recente, A. Bellavista, *La figura del datore di lavoro pubblico,* in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, 87-158; L. Zoppoli, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, in M. Gentile, *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009, 23 ss.

[36] I risultati negativi dei rapporti instauratisi tra la dirigenza e i soggetti collettivi in sede decentrata sono stati oggetto di numerose analisi critiche, tendenzialmente concordi nel descrivere un quadro negativo nel suo complesso. Si vedano, tra gli altri, L. Bellardi, U. Carabelli, A Viscomi (a cura di), *Contratti collettivi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Bari, 2007; L. Bordogna, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, 2007; C. Russo, *La contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico, l'implementazione dei ccnl 1998/2001*, in *Lav. pub. amm.*, 2005, 459 ss.

[37] Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, *Monitoraggio sull'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro nel comparto regioni e autonomie locali*, gennaio 2003.

dunque, rigorosamente escluse dalla negoziazione. La tavola che segue mostra le dimensioni del fenomeno.

DEFINIZIONE A MEZZO DI CCI DI ATTI DI COMPETENZA UNILATERALE DEGLI ENTI

MATERIE	Ambiti territoriali		
	Comuni	Province	Regioni
Profili professionali	12%	17%	20%
Istituzione di posizioni organizzative	4%	4%	7%
Disciplina dell'orario	21%	52%	53%
Criteri d'affidamento di mansioni superiori	17%	17%	33%
Disciplina delle progressioni	40%	27%	54%
Criteri d'affidamento di posizioni organizzative	34%	13%	53%
Criteri di retribuzione di posizioni organizzative	33%	17%	60%
Criteri di mobilità interna	23%	20%	43%

Anche più pericolosi, dacché meno evidenti, gli abusi in sede di concertazione sindacale. La concertazione, a differenza della contrattazione, non è fonte della disciplina del rapporto: essa è uno strumento ibrido "non negoziale, né tantomeno decisionale, realizzando invece una occasione di confronto che serve a

porre le basi per una decisione maggiormente partecipata e consapevole, ma pur sempre unilaterale dell'Amministrazione"[38].

Questi limiti funzionali sono strategici, se solo si considera l'ampiezza e il rilievo organizzativo delle materie tradizionalmente oggetto di questa procedura: articolazione dell'orario di servizio, criteri generali per la mobilità interna, andamento dei processi occupazionali, svolgimento delle selezioni per i passaggi tra qualifiche, conferimento di incarichi per posizioni organizzative e loro valutazione, metodologia permanente di valutazione del personale, individuazione dei profili professionali, ecc.

Nella prassi, tuttavia, la dirigenza ha sottoscritto con grande frequenza verbali e intese in sede di concertazione formalmente strutturate come clausole contrattuali e, per quel che più conta, sostanzialmente oggetto di co-decisione paritaria tra le parti.

Le criticità si sono dimostrate così radicali da spingere il legislatore ad una completa riforma dei sistemi di partecipazione sindacale e dei correlati poteri dirigenziali, avvenuta con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 di *ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico*. Il legislatore muove da una chiara sfiducia nelle capacità della dirigenza di costituire un argine efficace alle rivendicazioni di parte sindacale. Introduce, perciò, tecniche di *salvaguardia eteronoma* dei poteri dirigenziali, tramite appositi divieti legali di contrattare o concertare determinate materie.

I riferimenti corrono, per un verso, al nuovo art. 5, d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale "*le determinazioni per l'organizzazione degli uffici* […] *sono*

[38] Così, molto correttamente, Trib. L'Aquila, ord. 26 ottobre 2002. Vedi anche la posizione dell'Aran, orientamento applicativo 499-8A. *Caratteristiche della concertazione*: "[l]a concertazione consiste in una procedura non negoziale a termine volta a favorire, ove possibile, la ricerca di una posizione condivisa sulle materie ad essa espressamente demandate, normalmente rientranti nell'autonomo esercizio dei poteri organizzativi del datore di lavoro pubblico […]. Trattandosi di procedura non negoziale essa non può in nessun caso tradursi in un contratto decentrato". Il punto è confermato dall'art. 6 del C.c.n.l. 22 gennaio 2004, per il comparto Enti locali, il quale ribadisce, tra l'altro, che "la procedura di concertazione, nelle materie ad essa riservate non può essere sostituita da altri modelli di relazioni sindacali".

assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione […] *fatti salvi la sola informazione ai sindacati*", strumento partecipativo marginale, che non implica l'instaurazione di tavoli di dibattito congiunto. Per altro verso, al nuovo art. 40 del Testo unico, in base al quale sono "*escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali*". A questi si aggiungono i nuovi controlli esterni (Corte dei conti, Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento della funzione pubblica) sui contratti sottoscritti dalla dirigenza in sede decentrata, previsti dall'art. 40-*bis*, del Testo unico.

La sostanziale paralisi delle procedure negoziali e il blocco degli aumenti retributivi per i dipendenti[39], imposti a seguito della crisi finanziaria a partire dal 2009, non consentono, ad oggi, una valutazione circa la reale efficacia di queste nuove disposizioni.

Ai fini che qui interessano, viceversa, la descritta evoluzione offre elementi di giudizio alquanto precisi. Il *revirement* legislativo – di là dalla bontà delle soluzioni in concreto proposte – costituisce una netta presa d'atto dell'inadeguatezza del modello datoriale pubblico, concepito dalla riforma degli anni Novanta del secolo scorso. La dirigenza amministrativa, per come reclutata e regolata, non è stata in grado di rappresentare, nel settore pubblico, un valido *pendant* della dirigenza d'azienda nella gestione delle relazioni industriali.

Anche il modello prefigurato dalla riforma del 2009, tuttavia, si presenta intrinsecamente contraddittorio, nella pretesa di tenere insieme due spinte contrapposte: da un lato, la valorizzazione dell'autonomia dirigenziale nei confronti delle associazioni sindacali e, dall'altro lato, il rafforzamento dei

[39] Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*) ha, di fatto, congelato gli spazi attuativi rimessi alla contrattazione integrativa, limitando gli effetti delle progressioni di carriera ai soli fini giuridici e non economici. Sono state paralizzate, per questa via, anche le importanti indicazioni contenute nella circolare della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione pubblica 13 maggio 2010, n. 7, recante *Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*.

controlli esterni e dei limiti legali all'esercizio di quelle stesse competenze[40]. Il legislatore, in altri termini, prefigura per la dirigenza un modello di *autonomia assistita*; ad essa è sottratta ogni valutazione circa la *negoziabilità* dell'esercizio dei propri poteri datoriali (fenomeno assolutamente fisiologico nel settore privato) e circa l'utilità di addivenire a formali intese in sede sindacale. La legge, paradossalmente, "*coarta*" il dirigente a decidere unilateralmente: questa soluzione, tuttavia, si riduce in una compressione, non in un rafforzamento della figura e del ruolo dello stesso. Viene rimessa in discussione, inoltre, l'equiparazione tra il sistema delle *relazioni industriali* nel settore pubblico e in quello privato, che doveva costituire uno dei principali *presupposti di contesto* per il pieno affermarsi della nuova figura di dirigente pubblico concepita dalle riforme degli anni Novanta del secolo trascorso.

Va considerato, da ultimo, come l'imposizione di vincoli legali eteronomi può spingere le parti a prassi elusive, con conseguenti fenomeni carsici di mascheramento delle effettive responsabilità nell'assunzione delle scelte finali.

3.4. (segue):…e nell'esercizio dei poteri di spesa

Gli art. 14, 15 e 16 del *T.u. pubblico impiego* definiscono un processo a cascata per l'esercizio dei poteri di spesa. Il Ministro "*effettua* […] *l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni delle risorse*"; questi (i dirigenti generali) "*esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti*"; questi ultimi "*esercitano i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate e provvedono alla gestione del personale e delle risorse*

[40] Si veda, in merito, l'efficace lettura di G. Natullo e P. Saraceni, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, cit., 73: "[d]a un lato, si chiede al dirigente pubblico di operare come nel privato, dove chi esercita il potere direttivo sceglie, in piena autonomia, le modalità attraverso cui perseguire gli obiettivi prefissati, che, al fine di portare avanti una politica di condivisione delle scelte aziendali, potrebbe concretizzarsi in un serrato confronto con il sindacato. Dall'altro, al dirigente pubblico vengono imposte determinate modalità di esercizio del suo potere, come quella di negargli a priori la possibilità di instaurare un rapporto con le organizzazioni sindacali che possa concludersi con la stipulazione di un accordo nelle materie di sua competenze […] Evidentemente su queste esigenze hanno prevalso le patologie della concreta esperienza".

finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici", sulla base della quota parte del *budget* complessivo loro attribuita.

Le norme, almeno sul piano formale, devolvono dunque con pienezza alla dirigenza il potere – tradizionalmente di spettanza ministeriale – di impegnare finanziariamente l'amministrazione nei confronti dei terzi. Si tratta del necessario corollario delle nuove responsabilità gestionali che il legislatore della riforma ha assegnato ai vertici burocratici: come è stato efficacemente notato, una autonomia *senza portafoglio* è destinata a rimanere solo virtuale[41].

Per misurare l'effettiva autonomia di spesa della dirigenza, tuttavia, occorre tenere adeguatamente conto della disciplina di bilancio e delle procedure di contabilità e dei relativi limiti. Le citate formulazioni degli art. 16 e 17 del Testo unico sono rimaste sostanzialmente immutate sin dai decreti di prima privatizzazione; nello stesso periodo, tuttavia, si sono succedute due vaste riforme della legislazione finanziaria: nella XIII legislatura, la l. 3 aprile 1997, n. 94 di riforma delle *norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio* e il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 di *individuazione delle unità previsionali di base* e di *ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato*; nella XVI legislatura, la l. 31 dicembre 2009, n. 196, che approva la nuova *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

La strutturazione tradizionale dei bilanci pubblici, per capitoli di spesa, certamente non permetteva un uso flessibile delle risorse, da orientare in funzione degli obiettivi affidati ai singoli dirigenti, così di fatto vanificando sia la nuova autonomia loro riconosciuta, sia l'efficace esercizio dei poteri ministeriali d'indirizzo. Il nuovo modello di bilancio, per missioni e programmi, avrebbe dovuto offrire i necessari presupposti operativi per valorizzare il ruolo di entrambi i poli del rapporto politica-amministrazione.

---

[41] Così V. Talamo, *Le funzioni, le competenze, i poteri e le attribuzioni della dirigenza pubblica*, in F. Carinci e L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 1124.

In verità, gli ultimi quindici anni hanno mostrato una forte inerzia e reticenza delle amministrazioni ad adottare il nuovo approccio imposto dal legislatore e una certa vischiosità delle tradizionali tecniche di distribuzione delle risorse. Molto efficacemente, sul punto la Corte dei conti ha parlato di recente di "deleteria prassi che lascia nell'ombra l'effettivo utilizzo della flessibilità previsionale del bilancio, una delle principali innovazioni della riforma contabile" [42]. A ciò si sono aggiunti alcuni vincoli di merito alle scelte gestionali, imposti dal legislatore per finalità di contenimento della spesa.

In questa sede, possono evidenziarsi almeno tre fattori che hanno limitato una gestione finanziaria flessibile delle risorse attribuite alla dirigenza pubblica: *a)* la frattura tra ciclo di bilancio e ciclo di gestione della *performance*; *b)* il blocco delle assunzioni e i nuovi limiti al reclutamento con contratti flessibili; *c)* le resistenze culturali, la rigidità e la (ri-)centralizzazione dei bilanci.

3.4.1. La frattura tra ciclo di bilancio e ciclo di gestione della performance

La distribuzione delle risorse alla dirigenza non si esaurisce *uno actu*, ma si inquadra in un più complesso processo di pianificazione, il cui corretto funzionamento è presupposto essenziale dell'effettività e dell'autonomia del potere di spesa dirigenziale.

A livello *micro*, la provvista economica di cui può disporre il singolo dirigente è finalizzata al raggiungimento di quella quota parte degli obiettivi dell'Amministrazione affidati all'ufficio da esso diretto. La quantificazione delle risorse, a sua volta, è il frutto di una "*negoziazione*" nella quale si definiscono tempistiche, *standard* e parametri di misurazione, secondo quanto stabilito nella direttiva annuale per l'azione amministrativa[43]. A livello *macro*, poi, è cruciale il

[42] V. C. conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2012*, vol. I, 254.

[43] Sull'importanza della fase di "*negoziazione*" degli obiettivi e delle risorse, anche ai fini dell'imputazione di responsabilità per mancato raggiungimento dei risultati, si veda A. Zoppoli, *Commento all'art. 21*, in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli, *La riforma dell'organizzazione, dei*

raccordo "tra la programmazione finanziaria, che determina le risorse per l'espletamento delle attività dei ministeri e la pianificazione strategica che individua gli obiettivi che le amministrazioni devono perseguire in base alle priorità politiche indicate nel programma di governo"[44].

È questo *continuum*, ad oggi, a non aver funzionato correttamente. Ed è proprio il primo anello della catena a essersi dimostrato particolarmente debole: la corretta individuazione, struttura per struttura, degli stanziamenti da riportare sotto i vari "*programmi*", "*missioni*" ed "*obiettivi*", con i connessi indicatori di *performance*. È questa la funzione delle c.d. *note preliminari* (oggi integrative) allo stato di previsione.

Le relazioni della Corte dei conti in sede di *Rendiconto generale dello Stato* sono il principale strumento di conoscenza circa la qualità di questi documenti. In questi anni, il giudizio che se ne trae è sempre stato quello di una loro cattiva fattura, nel senso di una loro eccessiva genericità – talvolta puramente "*didascalica*" – tali da renderle inidonee alla funzione loro propria, sia in sede di programmazione, per giustificare la distribuzione delle risorse, sia in sede consuntiva, per mettere a raffronto obiettivi, costi e risultati effettivamente raggiunti.

Di queste difficoltà ha preso atto anche il legislatore, in occasione della recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, l. n. 196 del 2009, prevedendo alcuni correttivi alla prassi vigente e valorizzando il ruolo delle note

---

rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1178, che afferma: "insieme all'obiettivo, del programma negoziale fa parte anche l'oggetto dell'incarico, in cui non possono non rientrare le risorse messe a disposizione del dirigente […] il rapporto obiettivi/mezzi assume, in altre parole, un preciso rilievo giuridico, ricevendo formalizzazione nel contratto degli obiettivi individuali da esse". La questione, dopo la novella disposta dalla l. n. 145 del 2002 che ha ricondotto al provvedimento di nomina la definizione degli obiettivi (prima fissati in sede contrattuale) ha trovato esplicita considerazione in sede pattizia. L'art. 20, co. 3 del C.c.n.l. del 21 aprile 2006, per la dirigenza di Area 1, quadriennio 2002-2005, ha infatti previsto che "[i]l conferimento dell'incarico avviene previo confronto con il dirigente in ordine alla determinazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali, alla definizione degli obiettivi e dell'oggetto del provvedimento, nonché ai risultati da conseguire".

[44] Per questa formulazione, si veda C. conti, *Rendiconto generale dello Stato*, 2010.

integrative (v. gli artt. 21, co. 11, e 35 della legge)[45]. A queste modifiche normative si sono accompagnate delle iniziative di facilitazione e assistenza sul piano amministrativo.

La Corte dei conti, nell'ultimo anno ha potuto effettivamente censire una "*arricchita portata contenutistica*" delle note integrative[46] che "si presentano, nel complesso, con un livello accettabile di elaborazione, comunque migliore dei corrispondenti documenti del precedente esercizio".

Sembra ancora troppo presto, tuttavia, per trarne indicazioni chiare sull'incidenza a valle, circa l'esercizio dei poteri dirigenziali di spesa. E ciò tanto più in considerazione delle ombre e dei nodi che ancora la Corte denuncia, "legati essenzialmente ai parametri e agli indicatori di risultato, ancora generalmente lontani dal «sistema completo idoneo a misurare le risorse finanziare e umane utilizzate (*input*), le attività svolte (realizzazione fisica), i risultati ottenuti (*output*), e l'impatto (*outcome*) generato dal programma sulla collettività e sull'ambiente», preconizzato per ciascuna amministrazione dalle istruzioni applicative", quanto mai decisivo per la concreta valorizzazione, a livello *micro*, delle competenza dirigenziali.

---

[45] Una specifica attenzione al problema, del resto, era posta sin nella relazione introduttiva alla legge (A.S. 1397), che in tema di *Valutazione della performance* sottolinea: "[p]rerequisito per la responsabilizzazione e contrappeso alla flessibilità è la valutazione dei risultati e dell'impiego delle risorse pubbliche. A questo scopo si prevede in questa sede: *a)* l'introduzione di un sistema di indicatori di *performance* basato su princìpi e metodologie comuni a tutte le amministrazioni pubbliche. In tal modo gli indicatori saranno tra loro confrontabili e verranno esposti, per il bilancio dello Stato, nelle note preliminari allegate agli stati di previsione della spesa. A consuntivo, sarà allegato al rendiconto, per ciascuna amministrazione, un rapporto che, in coerenza con le indicazioni contenute nella Nota preliminare illustra le risultanze della gestione con riferimento ai programmi, agli obiettivi e agli indicatori di efficienza e di efficacia utilizzati per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, motivando gli eventuali scostamenti dai suddetti obiettivi". Sulla nota come "*punto di raccordo tra la pianificazione strategica e la previsione di bilancio*" insiste ampiamente il *dossier* del Servizio studi del Senato sull'A.S. 1397.

[46] In questi termini, C. conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2011*. Vol. I, *I conti dello Stato e le politiche di bilancio*, 260 e 296.

3.4.2. Il blocco delle assunzioni e i limiti al reclutamento con contratti flessibili

Uno degli ambiti nei quali maggiormente può misurarsi la presenza di effettivi margini di discrezionalità nell'esercizio dei poteri di spesa dirigenziali – per la particolare l'incidenza sulla capacità di governo delle strutture affidate – è il reclutamento di personale. Nell'impianto originario del Testo unico, la dirigenza poteva influire in due modi sulle politiche di reclutamento dell'amministrazione di appartenenza, così da orientarle alle effettive necessità organizzative e al raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Per un verso, *in via indiretta*, i dirigenti formulano proposte in occasione della programmazione triennale dei fabbisogni di personale (ai fini del reclutamento *in ruolo*), di cui all'art. 6, co. 4, del d.lgs. n. 165 del 2001. Per altro verso, *in via diretta*, i dirigenti possono reclutare, con propria determinazione, personale con contratto di lavoro a termine e ciò nell'esercizio degli autonomi poteri di spesa di cui sono titolari, evidentemente nell'ambito del *budget* loro assegnato e per perseguimento degli obiettivi prefissati.

Entrambe queste strade, tuttavia, si sono dimostrate impercorribili.

La definizione dei fabbisogni di personale è stata largamente sottratta alle amministrazioni dal legislatore, tramite disposizioni di natura organizzativa sulla riduzione delle piante organiche[47] e di natura finanziaria sul c.d. blocco del *turn over*. Gli interventi sulle piante organiche sono tra le manifestazioni più evidenti della sfiducia del Parlamento e del Governo nelle capacità delle singole amministrazioni – e dei loro vertici istituzionali, sia politici, sia burocratici – di avviare al proprio interno e in via ordinaria processi di razionalizzazione

[47] Nella XVI Legislatura, si contano ben quattro interventi di tal genere, che hanno cumulato i propri effetti: l'art. 74, d.l. n. 112 del 2008, che ha previsto una prima riduzione del 15% degli uffici dirigenziali e del 10% delle dotazioni organiche; una seconda e una terza riduzione del 10% sono state disposte dall'art. 2, co. 8-*bis* del d.l. n. 194 del 2009 e dall'art. 1, c.mi 3-5 del d.l. n. 138 del 2011; da ultimo, si segnala l'art. 2, co. 1, d.l. n. 95 del 2012, che ha imposto percentuali di riduzione del 20% della dotazione di personale dirigenziale e del 10 della dotazione di personale non dirigenziale, sia pure con specifiche eccezioni per vari comparti.

organizzativa. Le tecniche di intervento, peraltro, sono divenute vieppiù incisive ed invasive, con una *progressiva centralizzazione* delle relative decisioni. Questo cambio di approccio si nota agevolmente nelle diverse tecniche normative adottate all'inizio della scorsa legislatura, rispetto gli interventi più recenti: in particolare, mentre l'art. 74 del d.l. n. 112 del 2008 imponeva la "[r]*iduzione degli assetti organizzativi*", ma rimetteva i relativi provvedimenti alle singole amministrazioni "*secondo i rispettivi ordinamenti*", istituendo un sistema di sanzioni in caso di violazioni od omissioni; viceversa, l'art. 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, c.d. *spending review* prevede che alla "[r]*iduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni*" si provveda direttamente con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministero dell'economia e senza nemmeno il formale coinvolgimento delle strutture interessate. La funzione di supporto al *policy making* della dirigenza ne resta inevitabilmente compressa.

Passando, poi, al reclutamento di collaboratori a contratto, questa facoltà non è stata di fatto esercitata dalla dirigenza, per un insieme di concause, quali il mancato trasferimento delle relative risorse e l'incidenza delle politiche generali di riduzione del personale, che, salvo contesti particolari, hanno frapposto preclusioni legali. Alla fine della XIV legislatura, infine, una modifica normativa ha definitivamente sottratto alla dirigenza i residui margini di discrezionalità in materia: è stato aggiunto un nuovo comma 4-*bis* all'art. 35 del *Testo unico sul pubblico impiego* che ha imposto, anche per le assunzioni a tempo determinato, il ricorso alle medesime procedure autorizzatorie previste per l'indizione di concorsi a ruolo e, in specie, l'emanazione di un apposito decreto della Presidenza del Consiglio[48].

[48] L'art. 4-*bis* dell'art. 35, d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, prevede ora che "*[l]'avvio delle procedure concorsuali mediante l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 4 si applica anche alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro, e tiene conto degli aspetti finanziari, nonché dei criteri previsti dall'articolo 36*". Per un giudizio fortemente negativo di questa disposizione e delle altre norme limitative sull'uso dei contratti atipici nel pubblico impiego, si veda bene S. Mainardi, *Piccolo* requiem *per la flessibilità*

Merita di essere citato, infine, l'approccio seguito dal legislatore nell'ultimo intervento organico in materia, il d.l. 31 agosto 2013, n. 101. La *legificazione* delle politiche di reclutamento diviene in questa sede particolarmente incisiva (artt. 2- 4): sono stabiliti con grande dettaglio i rapporti tra mobilità, indizione di nuovi concorsi pubblici e riservati, scorrimento delle graduatorie, immissione in ruolo dei vincitori di precedenti concorsi, immissione in ruolo di precari. Queste disposizioni, evidentemente, predeterminano in via generale gli esiti delle valutazioni di convenienza organizzativa e del bilanciamento dei vari interessi coinvolti, sottraendoli alla discrezionalità della dirigenza amministrativa.

3.4.3. Le resistenze culturali, le rigidità e la centralizzazione dei bilanci

Rileva, da ultimo, una certa vischiosità del pregresso regime di bilancio, inteso quale strumento di *contenimento* piuttosto che di *indirizzo* della spesa pubblica. Quale ulteriore effetto derivato, dinnanzi alla scarsa capacità della dirigenza pubblica – per vincoli eteronomi o limiti propri – di esercitare in modo efficace il potere di spesa, Parlamento e Governo hanno reagito attraendo a livello legislativo alcune decisioni amministrative in materia o assegnando a soggetti diversi ed esterni l'esercizio di tali funzioni. Vi sono vari profili da considerare.

Anzitutto, resistenze d'ordine culturale della stessa dirigenza pubblica. Maggiore discrezionalità si accompagna a maggiore responsabilità. L'alta burocrazia sembra oggi restia a rivendicare una più ampia autonomia di spesa: ciò accade non tanto perché tema l'attivazione delle responsabilità dirigenziali per inefficiente gestione (*ex* art. 21, *T.u. pubblico impiego*), proceduralmente complesse da imporre e con sanzioni non particolarmente dissuasive (tanto da rimanere, ad oggi, largamente inattuate); quanto, piuttosto, per i possibili controlli della Corte dei conti e i connessi (e molto più concreti) rischi di responsabilità erariale. Gli ultimi anni, del resto, hanno visto il moltiplicarsi di queste fattispecie

---

del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. A proposito della l. 9 marzo 2006, n. 80, in *Lav. pub. amm.*, 2006, 123 ss.

di responsabilità[49] e la progressiva erosione, anche nella giurisprudenza della Corte, delle sfere di discrezionalità e delle scelte gestionali da ritenersi insindacabili sul piano erariale.

Un secondo limite all'efficace esercizio dei poteri di spesa da parte della dirigenza è oggettivo e si lega alla tradizionale rigidità strutturale dei bilanci pubblici. Una quota particolarmente elevata dei bilanci delle amministrazioni centrali e locali è costituita da spese obbligatorie e non rimodulabili: pur con marcate differenziazioni da contesto a contesto, questa componente raggiunge nel complesso percentuali del novanta percento. Di là dal dato consolidato, si registra una tendenza all'ulteriore contrazione (o differimento) delle spese facoltative, in relazione alle necessità di riequilibrio finanziario. In questo contesto, i margini di manovra per gli organi di indirizzo politico e per la dirigenza amministrativa, la possibilità di valutare discrezionalmente priorità e tempistiche di impegno, appaiono senz'altro particolarmente limitati.

Un terzo profilo si lega, infine, alle politiche di controllo "*lineare*" della spesa, inaugurate a partire dalla XIV Legislatura. Queste strategie di contenimento si sono sovente tradotte in una ri-centralizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi. Questa soluzione non è stata perseguita solo nella gestione delle gare d'appalto, ma anche nella definizione dei fabbisogni dei singoli uffici.

La sfiducia del legislatore nella capacità delle amministrazioni – e, in ultima analisi, della dirigenza – di procedere autonomamente alla revisione della spesa, ha condotto all'introduzione di meccanismi rigidi di blocco e contenimento, spesso tarati sulla base di parametri (come la spesa storica) di facile applicazione, ma distorsivi e non in grado di correggere le inefficienze reali.

Un'evoluzione di queste politiche – nel senso del passaggio dal mero *contenimento* alla *revisione* della spesa – si registra negli ultimi anni, col tentativo di procedere a tagli *selettivi* delle spese improduttive. Anche in questo caso,

[49] Per un censimento di questa tendenza, si veda D. Agus e altri, *Cronache amministrative 2011*, § 2.8. *La responsabilità*, in *Riv. trim. dir. pub*., 2013.

tuttavia, il ruolo della dirigenza amministrativa non è apparso centrale. L'attuazione degli obiettivi di *spending review*, infatti, non è stata affidata alle singole amministrazioni tramite l'affinamento di processi a regime, ma ha visto la creazione di organi straordinari, commissari e gruppi di lavoro, cui è stato affidato il compito di individuare misure di intervento sia di taglio trasversale, sia relative alle singole amministrazioni interessate[50].

In altri casi, le politiche di razionalizzazione e revisione della spesa sono state condotte attribuendo stabilmente a soggetti esterni alle amministrazioni prima competenti (e, quindi, alla dirigenza) determinate funzioni gestorie: uno dei settori più rilevanti, nell'esperienza recente, è stato quello della gestione del patrimonio immobiliare pubblico (manutenzione, locazioni passive, acquisizioni), affidato all'Agenzia del demanio (ora "*manutentore unico*" degli immobili in "*uso governativo*"), competente ad assumere le decisioni di spesa (o a rendere *nulla osta*) in luogo della dirigenza delle varie amministrazioni[51].

Di là dal merito intrinseco di tali interventi, essi rappresentano altrettanti sintomi del malfunzionamento degli strumenti ordinari di governo della spesa e, in particolare, del raccordo tra funzione di bilancio e funzione di programmazione degli obiettivi e di individuazione delle priorità di cui si è detto in precedenza. Per reazione, come si comprende, il legislatore ha fatto ricorso, in vari termini, a tecniche di sostituzione o di *supplenza* degli organi competenti in via ordinaria

---

[50] La disciplina normativa di riferimento è quella contenuta nei d.l. 7 maggio 2012, n. 52 e 6 luglio 2012, n. 95, primo e secondo decreto di revisione della spesa pubblica (c.d. *spending review*); e nell'art. 49-*bis* (*Misure per il rafforzamento della* spending review), d.l. 21 giugno 2013, n. 69. Vedi, in generale sul tema, G. Rivosecchi, *Gli organi e le procedure di controllo*, in *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 917 e ss. e il *focus* "*Il decreto «spending review»*", in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 1161 e ss., con interventi di L. Fiorentino, G. Mazzantini, M. Macrì, C. Lacava, S. Corsi, N. Di Vivo, D. Colaccino, S. Screpanti. Sullo stato dell'arte, v., da ultimo, il *Programma di Lavoro* presentato il 12 novembre 2013 dal *Commissario Straordinario per la revisione della spesa* e discusso dal *Comitato interministeriale per la revisione della Spesa Pubblica* il 19 novembre 2013.

[51] Per questa disciplina, v. in particolare, l'art. 12 *(Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici)* del d.l. 6 luglio 2011, n. 98; e l'art. 2, co. 222, l. n. 191 del 2009, *l. finanziaria 2010*. Su queste norme, M. Arsì, *Gli strumenti finanziari e le procedure per la dismissione e la valorizzazione dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 256.

che, inevitabilmente (per quanto coinvolti nella funzione di *review*) vedono compresso il proprio ruolo.

3.5. Il mancato o l'inefficace esercizio dei poteri ministeriali d'indirizzo e controllo

Gli organi di governo hanno sempre manifestato uno scarso interesse per le funzioni d'indirizzo generale e controllo.

Come detto in premesse, durante la vigenza del d.P.R. n. 748 del 1972, le relative disposizioni rimasero radicalmente inattuate, mentre i ministri sfruttarono le leve d'intervento diretto che la legge ancora riconosceva loro. La situazione non è veramente mutata nemmeno dopo i decreti di prima e seconda privatizzazione: in questo periodo, divenuta più netta sul piano formale la distinzione di funzioni, gli organi di governo, per mantenere un controllo sulle decisioni gestionali di maggiore rilievo, hanno fatto leva sui poteri di nomina e sul correlato, surrettizio controllo delle carriere dei dirigenti[52].

Questo esito ha rappresentato, innanzitutto, una conseguenza dell'arretratezza culturale del sistema politico-istituzionale. Il Parlamento non ha mai attivato convintamente strumenti per garantire l'*accountability* dei singoli ministri per i risultati conseguiti dai propri dicasteri. L'unico controllo effettivo è stato esercitato dal Ministero dell'economia, gerarchizzando però gli obiettivi di efficienza alle sole esigenze di contenimento della spesa. Del pari, l'opinione pubblica si è spesso dimostrata più attenta a singole iniziative di particolare impatto, piuttosto che all'efficienza complessiva della macchina governativa.

Vi è stata, in secondo luogo, una forte corresponsabilità della burocrazia nel suo insieme. I poteri d'indirizzo ministeriale, infatti, non possono essere esercitati in regime di isolamento clinico dal resto delle strutture; la programmazione ha dinamiche cicliche e necessità di adeguati flussi informativi che, a loro volta,

[52] Sul punto, si rimanda ancora, in questo studio, alle analisi di L. Saltari, *Profili strutturali*, cit.

presuppongono che l'amministrazione modifichi le proprie prassi gestionali e si doti di strumenti di controllo e monitoraggio. A questo livello, tuttavia, le attività di valutazione sono state percepite come un inutile aggravio, come semplice *paper work*; quando non come una potenziale minaccia.

Per conseguenza, sono spesso prevalse posizioni difensive, rese del resto più agevoli dal debole contributo dei titolari dell'indirizzo politico e degli organi di *staff* nella redazione delle direttive annuali dell'azione amministrativa, in larga misura predisposte dagli stessi dirigenti di *line*[53]. Ciò è avvenuto ben di là dal fisiologico potere di proposta e concorso al *policy making* di cui è titolare la dirigenza: si è assistito, piuttosto, a forme di mera "*ratifica*" ministeriale degli obiettivi proposti dai capi dei dipartimenti[54].

La scarsa capacità negoziale del vertice politico, inevitabilmente, impedisce la fissazione di obiettivi ambiziosi e vanifica l'attività di controllo dei risultati.

Per effetto di tutti questi fattori, la pianificazione e il monitoraggio delle *performance* amministrative si sono di affermate nel sistema amministrativo in modo estremamente lento e insoddisfacente.

Le prime disposizioni, contenute nel d.lgs. n. 29 del 1993, rimasero, di fatto, del tutto disapplicate. Anche la seconda privatizzazione, dapprima con i d.lgs. n. 80 e 387 del 1998 e, di poi, con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 di *Riordino e*

---

[53] Si vedano, sul tema, i vari contributi pubblicati in S. Cassese, B.G. Mattarella, *Gli uffici di* staff *nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, Roma, 2007.

[54] Tale rischio, non a caso, era stato efficacemente prefigurato già nella direttiva del 15 novembre 2001 della Presidenza del Consiglio recante *Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002* (c.d. direttiva-madre), che pure considerava la partecipazione dei dirigenti alla formulazione degli obiettivi e degli atti di indirizzo politico amministrativo come un fattore in sé ineliminabile e positivo del ciclo di gestione della performance. Queste le considerazioni rese nel documento: "[o]ccorre evitare, da un lato, un sistema di tipo completamente verticistico, in cui gli obiettivi vengono assegnati autonomamente dal vertice politico; questo approccio rischierebbe di generare obiettivi poco realistici rispetto alle risorse disponibili. Occorre, dall'altro lato, evitare che nella direttiva l'organo di vertice politico si limiti a ratificare gli obiettivi proposti dai dirigenti; in questo caso, infatti, si rischierebbe di assegnare obiettivi poco stimolanti e, comunque, molto disomogenei alle diverse unità; inoltre, in fase di valutazione dei risultati si penalizzerebbero proprio i dirigenti che hanno proposto obiettivi stimolanti rispetto a chi ha fatto proposte maggiormente conservative e, come tali, più facilmente raggiungibili".

potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche non segnò un effettivo cambio di approccio[55].

Le prime iniziative di rilancio della funzione d'indirizzo risalgono al 2001, con l'approvazione da parte della Presidenza del Consiglio della c.d. "*direttiva madre*" di quell'anno e con l'avvio di primi programmi di assistenza tecnica alle amministrazioni[56]. Ancora in occasione della riforma della dirigenza del 2002, tuttavia, la prassi registrava forti ritardi (quando non omissioni) nella predisposizione delle direttive annuali; forte genericità nella definizione degli obiettivi e delle fasi di attuazione; l'assenza di parametri oggettivi di misurazione dei risultati[57]. Anche l'attività d'indirizzo e coordinamento da parte della Presidenza del consiglio, in questi anni, è apparsa disorganica e non esente da errori d'impostazione.

A partire dalla XV legislatura, si è assistito ad un nuovo sforzo nell'attivazione di buon prassi, sia da parte degli organi centrali competenti ad emanare linee-guida[58], sia da parte delle singole amministrazioni interessate.

---

[55] Sul disegno della funzione di indirizzo e controllo derivante da questo gruppo di provvedimenti, con grande varietà di accenti, si vedano, tra gli altri, G. Azzone, B. Dente (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1999; I. Borrello, *Il nuovo «sistema» dei controlli interni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 36; R. Perez, *L'efficienza per decreto*, ivi, 2000, 28; M. Cammelli, *Il sistema dei controlli dopo il Dlvo n. 286/1999*, Rimini, 2000; Schlitzer (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002; L. Hinna, *Pubbliche amministrazioni, cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Padova, 2002.

[56] La direttiva madre del 2001-02 (citata in precedente nota), a differenza di quella emanata l'anno precedente, fu effettivamente seguita, entro il mese di marzo, dall'emanazione delle direttive annuali da parte di un numero accettabile di Ministeri, a fronte dei ritardi ancora superiori (e delle omissioni complete) che si erano potuti registrare in precedenza. Sempre all'inizio della XIV legislatura, si segnala, inoltre, l'avvio del programma c.d. "*Governance*" finanziato con 20 mln di euro e destinato sia alle amministrazioni dello Stato, sia agli enti locali; nonché l'avvio dei primi sistemi pilota per il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti. Si veda, sul punto, C. D'Orta, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la l.n. 145/2002*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 941 e ss.

[57] Si veda Corte conti, sez. contr. St., 17 maggio 2002, n. 19/2002/G, che approva la relazione *Il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del l.lvo. 30 luglio 1999, n. 286*.

[58] Si vedano, tra l'altro, le *Linee guida* formulate per gli anni 2007 e 2008 dal *Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato*, reperibili presso il sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Questo ha portato ad un certo miglioramento della qualità formale dei documenti di programmazione, ma senza che si sia ottenuto un reale cambiamento nel tradizionale *modus agendi* delle pubbliche amministrazioni e senza un reale ruolo proattivo degli organi di governo[59].

La riforma del 2009 segna ora un effettivo cambio di approccio, i cui esiti, in larga parte, devono ancora essere compiutamente misurati. Alcune indicazioni di metodo, tuttavia, emergono con chiarezza.

Il d.lgs. n. 150 del 2009 ha preso atto dell'assenza, nell'attuale contesto istituzionale, di una componente interna alle strutture burocratiche in grado di farsi centro propulsore delle attività di pianificazione e valutazione dell'azione amministrativa. Sulla scorta di questa diagnosi, sostanzialmente corretta, la conseguente reazione è stata quella agire non solo e non tanto sui profili procedurali e sanzionatori (pure interessati dalla riforma), ma direttamente sul quadro istituzionale.

Si è costituita, conseguentemente, una "*rete*" di organismi di controllo, in larga misura esterna ai tradizionali circuiti della diretta collaborazione e degli uffici di *staff*: la *Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* - CiVIT e gli *Organismi indipendenti di valutazione* - OIV. Carattere di questo nuovo assetto è la *trasparenza* di tutte le attività di programmazione e valutazione, al fine di garantire il controllo diffuso dell'opinione pubblica sui risultati gestionali delle strutture; e ciò all'opposto di quanto previsto dal precedente d.lgs. n. 286 del 1999, a mente del quale "[g]*li*

[59] Fondamentali per comprendere il reale stato di attuazione della disciplina normativa, i rapporti del citato *Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato* e, in particolare, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri, Stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, Roma 2006; *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Terzo rapporto*, Roma, 2004; *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, Roma, 2001. Si veda anche lo studio predisposto dall'Università Luiss-Guido Carli in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica, Aa.Vv., *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Roma, 2005.

uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico" (art. 6, co. 2).

Si tratta – e non a caso – di una soluzione fortemente eccentrica rispetto ai tradizionali modelli descritti dalla scienza dell'organizzazione aziendale: gli organi di controllo interno, infatti, operano ordinariamente in rapporto strettamente fiduciario con l'organo decisionale cui riferiscono, in modo da prevenire atteggiamenti difensivi in capo al controllato, favorire la genuinità dei flussi informativi e la cooperazione tra gli attori del circuito decisionale[60].

Il legislatore, sulla scorta dell'esperienza pregressa, ha evidentemente ritenuto accettabile il rischio di ingenerare logiche ostruzionistiche (del resto diffuse anche in passato); si è preferito "*esternalizzare*" il sistema dei controlli di risultato[61], attribuendo una funzione di indirizzo, monitoraggio e validazione del corretto funzionamento dei processi di gestione della *performance* a soggetti esterni alla catena di comando delle singole amministrazioni.

Il ruolo e le funzioni della dirigenza, in questo contesto, appaiono mutare sensibilmente. Il concorso al *policy making* fuoriesce da una dialettica puramente bipolare tra vertici amministrativi e organi politici; in essa si inseriscono, con funzioni di garanzia, organismi con spiccato carattere di indipendenza. Gli esiti di queste relazioni organizzative possono essere diversi e non facilmente prevedibili: la pressione esterna può indurre maggiore responsabilità nella negoziazione degli obiettivi e delle risorse da attribuire alla dirigenza; oppure potranno prodursi effetti di de-responsabilizzazione e di cogestione tra controllore e controllato.

---

[60] Nota efficacemente B. Dente, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in Banca d'Italia, *I controlli delle gestioni pubbliche*. Atti del Convegno di Perugia del 2-3 dicembre 1999, Roma, 27, che "i controlli interni sono esclusivamente strumenti di direzione in mano ai responsabili politici e amministrativi, con esclusione di qualsiasi terzietà, di qualsiasi autonomia che non sia operativa, di qualsiasi funzione certificatoria o, tanto meno, sanzionatoria". Per un inquadramento del tema, E. Borgonovi, *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, in *Azienda pubblica*, 1988, n.1; M. Paoloni e F.G. Grandis, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*, Torino, 2007; F.G. Grandis, *Luci e ombre nella misurazione della performance*, in *Giorn. dir. amm*., 2010, 23 ss.

[61] In questi termini, S. Battini e B. Cimino, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico. Ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, Napoli, 2009, 267.

In verità, almeno nella sua prima fase applicativa, la nuova disciplina non sembra sia stata in grado di produrre segnali d'immediata discontinuità. Le indagini svolte dalla Corte dei conti nel 2011[62], in effetti, rilevano la generale percezione delle amministrazioni di sostanziale adeguatezza dei modelli di programmazione e gestione della *performance* già esistenti, anche rispetto alle nuove procedure e ai nuovi obblighi previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009.

4. Conclusioni: i limiti e le resistenze alla distinzione delle funzioni

La vicenda della devoluzione alla dirigenza pubblica dei poteri di gestione amministrativa evidenzia un limite di fondo della legislazione amministrativa italiana.

Hanno trovato una loro (totale o almeno parziale) attuazione solo le norme, in fatto o in diritto, più facilmente "*giustiziabili*" (in sede amministrativa o erariale), quali, in particolare, quelle sulla competenza formale ad adottare provvedimenti amministrativi finali. In tali casi, attori esterni alle dinamiche politico-amministrative (i Tribunali e i privati interessati) hanno assunto un ruolo decisivo per la corretta applicazione della disciplina normativa.

In assenza di una tale sponda esterna, il Parlamento non si è dimostrato in grado di orientare nel modo voluto i comportamenti degli attori istituzionali. L'analisi, su questo fronte, ha evidenziato la complessità e la varietà dei fattori che incidono sull'efficace ed imparziale esercizio dei poteri dirigenziali: come si è visto, sarebbe riduttivo qualificare il problema esclusivamente in termini di contrapposizione bipolare tra alta burocrazia e vertici politici.

---

[62] Si veda Corte conti, sez. contr. St., del. 10 marzo 2011, n. 2/2011/G, che approva la relazione *Indagine sulla riorganizzazione della dirigenza dopo il d.lgs. n. 150/2009*: "[a]nalogo orientamento si rileva con riferimento alle competenze in materia di programmazione annuale e triennale degli obiettivi, laddove le metodiche già adottate sono da molti ritenute coerenti con le previsioni della riforma senza necessità di interventi innovativi […] merita di essere sottolineata la valutazione di conformità degli assetti precedentemente in essere da più parti espressa, motivata dall'avvenuta adozione di pratiche di contenuto assai più pregnante di quanto previsto dalle disposizioni a suo tempo vigenti, e che sembra in conseguenza riconoscere limitata significatività, sui punti in argomento, alla normativa di nuova introduzione".

Permangono – e sono spesso i più penetranti, agendo in modo carsico – i condizionamenti dell'*ancien régime* burocratico. Come si è descritto, si tratta di almeno quattro fattori.

Il primo è rappresentato dalla presenza, all'interno dell'amministrazione, di organi collegiali di varia natura, che si sovrappongono alla dirigenza pubblica nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva o di compartecipazione al *policy making*, con l'effetto di de-responsabilizzare l'alta burocrazia o di sottrarle competenze. Si tratta di organi che sono in grado di alterare le ordinarie dinamiche decisionali, introducendo, all'interno dell'amministrazione, interessi esterni, spesso di natura corporativa.

Il secondo fattore è rappresentato dai fenomeni di cogestione nell'organizzazione degli uffici e nella disciplina del personale, fonte di pesanti inefficienze gestionali, lievitazione dei costi, disincentivo alla promozione dei meriti. Si tratta della principale criticità che la privatizzazione del pubblico impiego intendeva superare, importando nelle strutture burocratiche i modelli aziendali e le relative relazioni industriali. La dirigenza, tuttavia, non si è dimostrata in grado di assumere questi nuovi compiti di governo delle strutture e ha rinunciato all'esercizio autonomo dei poteri che la legge pure le attribuiva; le prassi preesistenti sono state perpetuate, con effetti particolarmente distorsivi, in assenza della rete di controlli amministrativi che caratterizzava in precedenza l'organizzazione e l'impiego pubblici.

Il terzo fattore concerne la complessiva rigidità dei procedimenti di spesa. Benché, negli ultimi quindici anni, si siano succedute profonde riforme del sistema di bilancio e della contabilità di Stato, il bilancio è ancora considerato e applicato come uno strumento di contenimento della spesa, non di indirizzo dell'azione amministrativa verso il perseguimento delle politiche pubbliche decise dal Parlamento. Alcune aperture all'esercizio di più ampi poteri di spesa in capo alla dirigenza sono state frustrate dai timori delle connesse responsabilità e da logiche centralistiche, aggravate dagli attuali squilibri finanziari.

Da ultimo, la burocrazia ha manifestato largo scetticismo, quando non formale opposizione allo sviluppo di un sistema di pianificazione e valutazione della propria attività. Di là dall'obiettiva difficoltà di misurare alcuni *output* amministrativi, sono emersi limiti culturali di fondo, legati alla stessa formazione delle classi burocratica e politica. Sia pure in un contesto profondamente mutato rispetto al passato, si sono affacciate nuove forme di accordo e scambio tra organi di governo e dirigenti amministrativi, entrambi interessati a prevenire controlli esterni oggettivi e trasparenti (comunicati al Parlamento e all'opinione pubblica) circa i risultati conseguiti dalle strutture e le connesse responsabilità.

Queste varie criticità non hanno operato isolatamente, ma si sono spesso sovrapposte nell'ambito delle concrete dinamiche amministrative, moltiplicando i loro effetti. Sul lato degli attori del sistema amministrativo, poi, si sono prodotte di frequente perniciose *saldature* tra i responsabili delle spinte inerziali che si sono descritte: ciò è accaduto con particolare evidenza, tra l'altro, nell'ambito delle relazioni sindacali.

La legislazione, negli ultimi venti anni, non ha previsto e non è stata in grado di introdurre gli adeguati antidoti – intesi come un sistema d'incentivi e sanzioni – contro questi fenomeni di retroguardia. Le ragioni sono molteplici ma, in ultima analisi, riconducibili ad una condizione di *spiazzamento*, nella quale sono caduti Parlamento e Governo, circa gli esiti delle riforme da essi approvate: sin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, infatti, era prevalsa una generale fiducia nelle capacità di autorinnovamento dell'amministrazione, una volta liberata dalla rete dei tradizionali controlli burocratici e dotata degli strumenti di governo del personale e delle strutture propri del datore di lavoro privato. Le reali tendenze si sono marcatamente discostate dalle attese: i contrappesi istituzionali non hanno operato correttamente, la dirigenza non è stata in grado di assumere il ruolo di *fulcro* del complessivo disegno riformatore, i nuovi poteri gestionali sono stati esercitati parzialmente e senza piena autonomia.

Va riconosciuto che, con riferimento a queste dinamiche, la classe politica è stata quasi mai esclusiva colpevole, raramente correa, più spesso solo connivente o disinteressata.

I ministri, dal canto loro, non si sono dimostrati interessati e non hanno preteso di controllare (e, spesso, nemmeno di coordinare) l'intera gestione amministrativa, in quanto tale. Per l'organo di governo, più che le dinamiche generali, è decisiva la *rilevanza politica* della specifica questione, indipendentemente dalla natura gestionale o di indirizzo dell'atto da assumere. Varie tecniche, come si è avuto modo di vedere, consentono di mantenere una simile "*riserva*" di competenza in capo agli organi di governo anche nel territorio dell'amministrazione attiva.

Innanzitutto, non mancano leggi di settore che riservano ancora ai rappresentanti politici alcune decisioni singolari, ma particolarmente sensibili, in campo economico, sociale, ambientale e di governo del territorio. Possibili *fughe* dal principio di distinzione sono possibili, poi, anche ad opera della legislazione regionale, sia pure entro i limiti di ragionevolezza imposti dalla Corte costituzionale. La stessa giurisprudenza amministrativa, del resto, non ha mai inteso il principio di distinzione in modo assoluto, almeno in presenza di atti implicanti "*scelte strategiche*" o margini significativi di discrezionalità non puramente tecnica.

Anche in assenza di base legale, poi, laddove la necessità di assumere una decisione di tale natura emerga in concreto, la classe politica può ricorrere a direttive *ad hoc*, spurie, di natura semi-vincolante, benché di dubbia legittimità (prassi, peraltro, certamente preferibile alle pressioni rese informalmente).

Da ultimo, gli organi di governo mantengono sempre il potere di decidere in via ultimativa in presenza di due *anomalie* procedurali che ricorrono, tuttavia, con grande frequenza per ogni intervento pubblico di una certa rilevanza: il conflitto tra le amministrazioni competenti in via ordinaria e la necessità di agire in deroga a piani o programmi.

Mentre, sul terreno di queste funzioni ibride, si può assistere alle descritte rivendicazioni di competenza da parte degli organi di governo, l'esercizio dei poteri ministeriali tipici – l'indirizzo e il controllo – non ha ancora acquisito la centralità che la riforma dell'organizzazione pubblica intendeva attribuirvi. Come si è evidenziato, è anzi frequente che l'organo politico e i suoi uffici di gabinetto si limitino alla mera "*ratifica*" del piano degli obiettivi generali dell'azione amministrativa, proposti dalle conferenze dei dirigenti di *line*.

Tutti questi fattori, pur di differente matrice, convergono fondamentalmente nell'alterare il criterio fissato dalla legge al fine di distinguere le funzioni degli organi politici da quelle dei dirigenti. Al discrimine tra indirizzo e gestione, se ne sostituisce presumibilmente un altro, basato sul rilievo politico e amministrativo delle singole decisioni da adottare.

Questo *scambio* non sembra in grado di migliorare l'efficienza decisionale del sistema amministrativo. Al contrario, ingenerando *sovrapposizione*, piuttosto che *distinzione* tra funzioni, esso incide sul sistema delle responsabilità e dei controlli concepito dalla riforma del pubblico impiego, rendendolo meno trasparente.

Nel complesso, tali esiti denunciano indubbiamente una *miopia* di fondo della classe politica nazionale. Questa continua a dimostrarsi incapace di concentrarsi sui grandi problemi strutturali della macchina amministrativa, che necessitano di interventi di lungo periodo; e preferisce, piuttosto, dedicare l'azione di governo a profili contingenti, che garantiscono ritorni immediati in termini di consenso.

CAPITOLO SECONDO

I PROFILI STRUTTURALI: LA NOMINA DEI DIRIGENTI

di Lorenzo Saltari

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Le origini di una nuova convergenza tra politica e amministrazione. – 1.2. Finalità e articolazione dell'indagine. – 2. I regimi di conferimento degli incarichi dirigenziali nello Stato. – 2.1. Le debolezze nella prima versione del disegno riformatore. – 2.2. La prima torsione verso la politicizzazione della dirigenza (1998-1999). – *2.2.1. Privatizzazione dell'alta dirigenza. La* élite *amministrativa garante dell'imparzialità viene meno ancor prima di formarsi. – 2.2.2. La precarietà degli incarichi dirigenziali e la forza di condizionamento della politica. – 2.2.3. La cessazione automatica degli incarichi apicali. L'ascesa del* political patronage. – 2.3. La seconda torsione. Esasperazione della temporaneità dell'incarico dirigenziale e della sua caducità automatica (2002). – 2.4. La configurazione privatistica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali e loro revoca. – 2.5. La cornice di costituzione materiale della fidelizzazione della dirigenza. – 2.6. Costruzione di un paradigma. – 3. Il sistema delle autonomie e le organizzazioni pubbliche in forma privata – 3.1. Il regime di conferimento degli incarichi dirigenziali nelle Regioni. – *3.1.1. "Dirigenze pubbliche". – 3.1.2. Analisi di caso. – 3.1.3. Tendenze principali negli ordinamenti regionali.* – 3.2. Gli incarichi dirigenziali negli enti locali. – *3.2.1. Distinzione funzionale tra politica e amministrazione. – 3.2.2. Criteri e modalità di nomina dei dirigenti. – 3.2.3. Il quadro d'insieme.* – 3.3. I vertici delle organizzazioni pubbliche in forma privata. – 4. Le reazioni agli eccessi di fidelizzazione della dirigenza pubblica. – 4.1. La giurisprudenza costituzionale. – *4.1.1. La prima fase (1996-2006). – 4.1.2. La seconda fase (2007-2013). – 4.1.3. I problemi irrisolti dalla giurisprudenza costituzionale.* – 4.2. Misurare la minore fidelizzazione della dirigenza. – 4.3. – La contraddittoria reazione del legislatore rispetto al nuovo orientamento della Consulta. – 5. Conclusioni. – 5.1. Le implicazioni del regime di conferimento degli incarichi dirigenziali – 5.2. Eliminare l'alibi del "dirigente generalista"?

1. Introduzione

1.1. Le origini di una nuova convergenza tra politica e amministrazione

Il principio di separazione tra politica e amministrazione, introdotto agli inizi degli anni Novanta dello scorso secolo, se attuato rigorosamente, produce tre implicazioni capaci di modernizzare profondamente la pubblica amministrazione[1].

[1] *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, a cura di L. Torchia, Bologna, 2009.

In primo luogo, esso permette di distinguere la responsabilità politica, che concerne la valutazione sugli obiettivi perseguiti e si misura nell'esercizio del diritto di voto del corpo elettorale, dalla responsabilità amministrativa, che riguarda un giudizio sull'efficacia e l'efficienza nel realizzare gli obiettivi decisi appunto in sede politica.

In secondo luogo, il principio consente di separare le funzioni della politica e da quelle dell'amministrazione. Alla prima compete l'indirizzo che si esplica attraverso la "legge" e la "direttiva". Alla seconda va la responsabilità della gestione, nella sua interezza, rimessa alla dirigenza e sottoposta ai nuovi controlli amministrativi imperniati sulla verifica dei risultati raggiunti a fronte degli obiettivi prefissati.

In terzo luogo, esso conduce all'affermazione dell'incompatibilità radicale tra la funzione di "datore di lavoro pubblico" e la funzione politica[2]. Alterità resa ancor più stringente dalla transizione al regime privatistico nel rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni e l'applicazione della contrattazione collettiva.

Queste tre conseguenze della nuova interazione tra politica e amministrazione sottraggono spazi operativi alla parte politica, essendo un «fattore di contenimento dell'uso politico dell'amministrazione pubblica»[3], ed espongono la dirigenza pubblica a problemi e oneri per essa nuovi. La dirigenza, costretta a uscire dal cono d'ombra della politica[4], dentro cui aveva scelto protettivamente di celarsi nella fase anteriore, diviene il perno di un processo di valutazione del rendimento delle pubbliche amministrazioni.

Si è innanzi a una duplice "sottrazione": di potere concretato nell'interferenza su molteplici scelte di gestione per i politici; di sicurezza quale

---

[2] A. Bellavista, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, p. 87 ss.

[3] S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, p. 45.

[4] S. Cassese, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir.*, 1981; Id., *Èlite amministrativa e potere politica: la dirigenza*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 47

stabilità del posto e del poter promuovere i propri interessi (anche familiari e clientelari) per gli alti dirigenti[5]. Non desta sorpresa, dunque, che entrambe le sfere incise dalla riforma abbiano "reagito" ad essa. La direttrice sostanziale di tale reazione è stata il ripristino, sebbene in forme inevitabilmente adattate e diverse, dell'assetto precedente l'emanazione del d.lg. n. 29/1993 da cui tanto la politica, quanto la dirigenza ricavavano una rendita.

Il regime e i modi di attribuzione degli incarichi dirigenziali sono un campo di osservazione ideale per comprendere come, negli ultimi venti anni, si sia riassestato l'equilibrio tra la politica e l'amministrazione dopo il trauma dell'introduzione della distinzione funzionale. Si tratta di un processo di "ricostruzione" permeato dall'aspirazione tacitamente condivisa di dare luogo a una "restaurazione". Quest'ultima può aversi grazie allo svuotamento, in via di fatto, del principio della separazione tra la politica e l'amministrazione che è la condizione necessaria per distinguere ruoli, compiti e responsabilità. La precarizzazione funzionale (dell'incarico) della dirigenza, rimessa alle scelte ampiamente discrezionali della politica, crea una condizione di supremazia della seconda sulla prima. Ecco il punto focale dell'indagine. Quest'assetto strutturale si riverbera anche sulla separazione funzionale, implicandone un radicale scadimento, che fra le altre conseguenze minori ne genera una affatto rilevante. «Su tutto domina la difficoltà dell'amministrazione pubblica di assumere il ruolo di datore di lavoro. La sudditanza alla politica, dovuta alla precarizzazione, la rende poco idonea a gestire un conflitto con una controparte sindacale con cui i vertici politici hanno interesse ad accordarsi»[6].

[5] Si riprende la fortunata tesi dello scambio tra sicurezza e potere proposta da S. Cassese, *Grandezza e miserie*, cit., p. 234; Id., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 78 ss.

[6] S. Cassese, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?,* in *Gda*, 2013, 315.

1.2. Articolazione e finalità dell'indagine

L'analisi, condotta su norme, giurisprudenza ma anche su dati ed elementi empirici[7], si articola in tre parti.

Nella prima (par. 2), è ripercorsa criticamente l'evoluzione del regime di conferimento degli incarichi dirigenziali nello Stato. L'idea dalla quale si muove, e che troverà conferma nel corso dell'analisi, è che l'assetto andatosi formando a questo livello abbia assunto una valenza paradigmatica proiettandosi, *mutatis mutandis*, sull'intero sistema amministrativo italiano.

Nella seconda parte (par. 3), è ricostruito il regime degli incarichi dirigenziali nelle amministrazioni del sistema delle autonomie sia regionali sia locali e la designazione dei vertici di organizzazioni pubbliche in forma privata. La maggiore autonomia legislativa regionale in materia amministrativa, la nuova allocazione delle funzioni burocratiche informata sul principio di sussidiarietà, la transizione da modelli organizzativi pubblicisti a schemi privatistici sono tutte conseguenze di riforme più o meno coeve alla separazione politica-dirigenza pubblica. Ebbene, ci si chiede se esse abbiano determinato il mutamento delle procedure, dei criteri, dei requisiti nell'individuazione dei titolari delle strutture di vertice di regioni, enti locali e società pubbliche.

Nella terza parte (par. 4), si dà conto di come l'ordinamento, attraverso le pronunce della Corte costituzionale e la reazione a queste da parte del legislatore statale, abbia contrastato la dilatazione della fidelizzazione politica della dirigenza. Questa disamina porrà in luce le questioni che non possono dirsi ancora completamente risolte.

Nelle conclusioni, è tracciato un bilancio dei venti anni di separazione tra politica e amministrazione muovendo dalla prospettiva strutturale. Qui l'accento è

---

[7] L'approccio metodologico è quello suggerito da S. Cassese (da ultimo), *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 597 ss. La rilevazione dei dati e degli altri elementi empirici utilizzati nel presente testo è stata condotta attingendo dai siti istituzionali delle amministrazioni analizzate. L'ultima verifica sulla loro corrispondenza è stata svolta alla fine del mese di giugno 2013.

posto sui problemi, ancora presenti, che negano o, comunque, limitano fortemente il rilancio di un'effettiva distinzione tra *policy* e *management*.

2. I regimi di conferimento degli incarichi dirigenziali nello Stato

2.1. Le debolezze nella prima versione del disegno riformatore

È radicata l'idea che la riforma dettata dal d.lgs. n. 29 del 1993 sia stata svuotata e contradetta dai numerosi interventi che in seguito l'hanno modificata. In effetti, quest'osservazione, come si vedrà e come confermano le analisi empiriche fin qui condotte, è esatta.

Nondimeno non vanno essere trascurate le notevoli debolezze insite già nella prima versione del d.lg. n. 29/1993. Ed è da queste che conviene muovere l'analisi.

Innanzitutto, fu prefigurata la separazione della figura del dirigente da quella del dirigente generale, prima collegate. La seconda, diversamente dalla prima, non è stata "contrattualizzata". Ma alla separazione funzionale tra politica e amministrazione non ha fatto seguito anche quella strutturale. Non si dimostrò, come ebbe subito a osservare la scienza giuridica, «il coraggio di stabilire che i dirigenti generali non sono più nominati dalla politica»[8], rivoluzionando così un consolidato sistema.

Non furono migliorate, poi, le regole sul reclutamento dei dirigenti. Fu, infatti, prevista una riserva di posti al corso-concorso bandito e svolto dalla Scuola superiore di pubblica amministrazione addirittura inferiore a quella stabilita negli anni Settanta.

Si propose nuovamente l'unificazione dei ruoli della dirigenza, senza però tenere in alcuna considerazione che una disposizione analoga, sebbene di

[8] S. Cassese, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, p. 295.

latitudine più ristretta non comprendente alcune amministrazioni, venne in precedenza affossata dalle «resistenze della burocrazia»[9].

Indipendenza reale dell'alta dirigenza, promozione delle carriere apicali, selezione meritocratica nel reclutamento degli *homines novi*, effettiva mobilità orizzontale per superare la *seniority*, già nella prima versione del d.lg. n. 29/1993, sono punti di estrema debolezza che rendono difficile (se non velleitario) l'obiettivo di trasformare la dirigenza dello Stato in una élite amministrativa dotata di elevata professionalità.

Come si può spiegare questa scelta?

La classe politica accettò volentieri di rendere l'alta dirigenza responsabile, anche giuridicamente, di tutti gli atti di gestione. Non può dimenticarsi che lo sfondo nel quale questa disciplina fu adottata è rappresentato dall'"intrico" d'inchieste giudiziarie che porteranno alla dissoluzione dei partiti politici dell'area dell'allora maggioranza parlamentare. L'imputabilità diretta ed esclusiva dei dirigenti a seguito dell'esperimento dell'azione penale è stata accolta con sollievo dai politici sopravvissuti a "tangentopoli" o da questa vicenda collocati al centro della vita istituzionale[10].

Queste valutazioni di ordine storico-politico sono necessarie per mettere a fuoco il contesto[11]. Esse lasciano ipotizzare che almeno una parte del ceto politico abbracciò il principio della separazione funzionale più per un proprio calcolo che per schietta adesione intellettuale alle tesi del *New public management*[12]. Le conseguenze di sistema che sarebbero scaturite da un'applicazione rigorosa di questo principio non erano ignorate. Doveva essere, infatti, chiaro ai vertici

[9] L'art. 7 della l. n. 382/1975 dispose l'unificazione dei ruoli dirigenziali con l'eccezione del Ministero dell'interno e della difesa, della Ragioneria generale dello Stato, delle aziende autonome speciali e dell'Istituto superiore di sanità. A tale unificazione si sarebbe dovuto provvedere con l'emanazione di decreti delegati che incontrarono grandissime resistenze nella burocrazia, per cui la riforma cadde nel nulla. La locuzione citata è tratta da S. Cassese, *op. ult. cit.*, p. 296.

[10] S. Battini-B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 1001 ss.

[11] *Ritratto dell'Italia*, a cura di S. Cassese, Roma-Bari, 2001.

[12] C. Pollit e G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, trad. it., Milano, 2002.

politici che l'aver compiti d'indirizzo e controllo strategico dell'amministrazione avrebbe coinciso col non poter più facilmente asservire la burocrazia al fine di coltivare il consenso e accrescere e rinserrare le fila dei propri *clientes*. Attraverso il potere di nomina, immerso nell'opacità garantita dal decreto n. 29/1993, vi è però la *chance* di continuare a detenere uno strumento di condizionamento della dirigenza proprio nello svolgimento dei compiti che le erano dati in esclusiva ovverosia tutto quanto rientri nella nozione estesa di gestione.

Puntualizzando, distinguere la politica dall'amministrazione è nell'opinione prevalente ineludibile se si vuole modernizzare i corpi burocratici in Italia, e questa è stata la scelta compiuta con il d.lgs. n. 29 del 1993[13]. Tuttavia, la disciplina in cui l'azione riformatrice è contenuta appare "fessurata" sin dal principio[14]. Lo è proprio nella misura in cui «la separazione tra politica ed amministrazione è affermata sotto il profilo funzionale, non sotto quello strutturale»[15]. Questa menda impedisce di pensare alla normazione del 1993 come un momento di netta cesura rispetto al regime scaturito dalle misure del 1972.

Tuttavia, rispetto ai primi vent'anni nei quali la dirigenza pubblica appariva come "realtà cristallizzata" (1972-1993), vi sono due discontinuità che si evidenzieranno con maggiore nettezza solo in seguito.

La prima è la tendenza a distinguere l'alta dirigenza da quella di base, per meglio attrarla nel cono d'influenza della politica. Nel tempo, muteranno e si affineranno gli espedienti giuridici che rendono possibile tale inclusione. La seconda è il porsi delle condizioni per le quali la politica, diversamente dalla fase anteriore, si appropria delle "scelte sulla funzione pubblica". Sottrae, cioè, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali al meccanismo automatico prima dominante: la designazione come titolare del posto dirigenziale del più anziano in servizio nel ruolo.

---

[13] Non mancano tuttavia riflessioni di segno diverso, si cfr. N. Longobardi, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata. Temi, sintesi, approfondimenti, considerazioni*, Torino, 1999, 84 ss.

[14] Lo hanno già osservato S. Battini-B. Cimino, *op. cit.*, 1011.

[15] S. Cassese, *op. ult. loc. cit.*

2.2. La prima torsione verso la politicizzazione della dirigenza (1998-1999)

A meno di cinque anni dall'emanazione della disciplina del 1993, in un momento in cui essa non poteva ancora aver prodotto effetti rilevanti, il regime giuridico della dirigenza subisce una seconda profonda modificazione con l'approvazione del d.lg. n. 80/1998 e del d.P.R. n. 150/1999.

I profili che direttamente o meno si riflettono, indebolendo ancor di più, sul principio della separazione tra politica e amministrazione sono tre: l'estensione della contrattualizzazione a tutta la dirigenza; l'introduzione del criterio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; la previsione di meccanismi automatici di cessazione d'incarichi apicali connessi all'avvicendamento nel governo.

2.2.1. Privatizzazione dell'alta dirigenza. La élite amministrativa garante dell'imparzialità viene meno ancor prima di formarsi

Il mantenimento dell'alta dirigenza soggetta in un regime pubblicistico produce conseguenze ambivalenti. Se un potere di nomina molto discrezionale e non sottoponibile a *judicial review* è conferito al governo, il rischio che l'alta burocrazia sia "catturata" dalla politica è evidente. Come osservato in precedenza, questa conseguenza deteriore potrebbe essere attenuata attraverso meccanismi che creino anche una separazione strutturale tra il corpo politico e quello burocratico[16].

Tuttavia, oltre a comportare pericoli, questa scelta racchiude altre implicazioni significative[17]. Quando negli anni Settanta dello scorso secolo la dirigenza venne enucleata come categoria *ad hoc*, correttamente si osservò che i suoi ranghi furono dilatati in misura eccessiva. Svanì così l'obiettivo di rendere la

[16] F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006.

[17] S. Cassese, *Dal pubblico impiego al lavoro con le pubbliche amministrazioni*, op. cit., 314, ricorda come lo stesso Giannini, in questo seguito da Rusciano, sebbene fautore del riavvicinamento del lavoro dipendente pubblico a quello privato, escludeva la riferibilità alla logica lavoristica anche al rapporto dirigenziale»

dirigenza pubblica un corpo ristretto e coeso, che potesse assurgere al ruolo di vera élite della burocrazia. La prefigurazione per la quale i dirigenti generali sono staccati dagli altri poteva essere una via per conseguire questa finalità, sebbene con un ritardo di venti anni.

Vi è poi un'altra considerazione. Escludere i dirigenti dello Stato dalla cd. privatizzazione del rapporto di lavoro fa sì che essi divengano i garanti del principio di imparzialità. Com'è stato osservato, «Nel modello del 1993, l'alta dirigenza statale appare titolare di una legittimazione propria, che non deriva da quella del corpo politico, sulla base di una relazione fiduciaria. La classe politica non è il datore di lavoro del dirigente generale, il quale lavora per la collettività e ad essa risponde dei risultati conseguiti, secondo un'estensione del principio democratico»[18].

E, invece, nel legislatore ha prevalso il ripensamento alimentato dall'obiettivo, in realtà illusorio, di poter avvicinare lo *status* giuridico del dirigente dello Stato a quello *manager* privato[19]. Il dato per il quale l'Italia primeggiava nelle classifiche per forza economica ma occupava posizioni basse in quelle sulla qualità delle prestazioni fornite dalla pubblica amministrazione «rendeva assai suggestiva l'idea di trapiantare nel settore pubblico principi e pratiche gestionali proprie del settore privato»[20]. Quel che caratterizza la posizione del manager privato è, però, la precarietà: l'imprenditore, per la natura del rapporto che lo lega al manager, può deciderne il licenziamento *ad nutum*. Tale condizione non può essere trasposta *tout-court* nella dirigenza pubblica, perché la sua stabilità è una condizione indispensabile per il rispetto del principio costituzionale dell'imparzialità della burocrazia (art. 97 cost.).

La contrattualizzazione in blocco della dirigenza ha imposto una soluzione tecnica che potesse combinare elementi logicamente inconciliabili: la stabilità e la

---

[18] S. Cassese e A. Mari, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 13.

[19] G. D'Auria, *La «privatizzazione» della dirigenza pubblica, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in *Foro it.*, 2002, c. 2965 ss.

[20] S. Battini-B. Cimino, *op. ult. cit.*, p. 1006

precarietà dei dirigenti pubblici. L'ossimoro è realizzato separando il rapporto di servizio, vale a dire l'impiego presso l'amministrazione, dal rapporto d'ufficio, ossia l'incarico da svolgere[21]. La prima relazione, secondo la tradizione che proviene dal passato, si conforma alla sostanziale inamovibilità: ora come allora i dirigenti non perdono il lavoro. La seconda, invece, si caratterizza per un'accentuata instabilità.

L'aspetto che va posto in rilievo è che tale instabilità è strettamente dipendente dall'estensione del regime privatistico e contrattuale a tutti i dirigenti. Essa, infatti, ha determinato l'attribuzione al giudice ordinario delle controversie di lavoro, anche quelle riguardanti il conferimento delle funzioni dirigenziali. E la Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sulla natura di tali decisioni, ne ha data una qualificazione privatistica[22]. Per difendere e rafforzare la propria nuova giurisdizione, la Cassazione non si è preoccupata molto di sottrarre questi decisioni alle garanzie del *due process*[23].

2.2.2. La precarietà degli incarichi dirigenziali e la forza di condizionamento della politica

Nella prima versione dell'art. 19 del d.lg. n. 29/1993, gli incarichi dirigenziali erano a tempo indeterminato. Il dirigente avrebbe potuto perdere l'incarico solo per effetto dell'accertamento in contraddittorio della responsabilità dirigenziale. Tale accertamento, infatti, può comportare appunto la revoca dell'incarico o, nei casi più gravi, anche il licenziamento[24].

Con la correzione della riforma, la titolarità dell'ufficio dirigenziale e delle relative funzioni è invece resa precaria dall'introduzione del principio della

[21] S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000.
[22] S. Battini, *Il personale*, in *Diritto amministrativo applicato*, a cura di A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2005.
[23] G. D'Auria, *Aggiornamenti sulle dirigenze pubbliche: la dirigenza statale*, in *Gda*, 2004, p. 1095 ss.; S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, cit., p. 76.
[24] L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000.

temporaneità di tutti gli incarichi. Scaduto il termine previsto, che oscilla tra i due e i cinque anni, l'incarico cessa automaticamente, in forza della sola previsione di legge. A questo punto può essere rinnovato o meno in base a un apprezzamento sostanzialmente libero.

Questo principio consegna un forte potere nelle mani di chi decide in merito all'attribuzione degli incarichi. Nelle amministrazioni dello Stato, gli incarichi di livello più elevato, come quelli di capo dipartimento o di segretario generale, sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica; quelli di livello intermedio, che danno la titolarità degli uffici generali, sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[25]. In ambedue i casi è, però, determinante la designazione fatta dal ministro a capo dell'apparato in cui l'incarico deve svolgersi.

Ne discende che la connessione strutturale assicurata dall'attribuzione d'incarichi dirigenziali, resi temporanei, rafforza in modo rilevante la supremazia della politica nei confronti della dirigenza. Altre due previsioni, implicando uno scavalcamento della dirigenza di ruolo, rafforzano questa supremazia. In una certa percentuale, in realtà limitata, gli incarichi dirigenziali possono essere attribuiti anche a soggetti esterni non appartenenti ai ruoli dirigenziali di particolare e comprovata qualificazione professionale, assunti così con contratto a tempo determinato[26]. Può inoltre accadere che a un dirigente di ruolo non sia attribuito alcun incarico dirigenziale ma soltanto compiti ispettivi, di consulenza, di studio o ricerca, ecc.

Tale supremazia della politica si traduce in un potente strumento di condizionamento. Per la dirigenza, infatti, la titolarità dell'incarico gioca un duplice ruolo fondamentale. Per i dirigenti di prima fascia consente di ottenere uno *status* retributivo elevato. Nel contratto individuale, legato all'atto di conferimento dell'ufficio, è fissata una retribuzione conforme al rilievo

[25] Gli incarichi di livello meno elevato, che attribuiscono la titolarità di uffici dirigenziali non generali, sono conferiti con atto del dirigente generale sovraordinato.

[26] *La dirigenza pubblica,* a cura di M. D'Alberti, Bologna, 1990.

dell'incarico, apicale o intermedio, più o meno oneroso e di responsabilità. Inoltre, per i dirigenti di seconda fascia avere la titolarità di un incarico intermedio per un quinquennio, senza incorrere in un accertamento di responsabilità dirigenziale, costituisce il requisito per transitare dal ruolo di seconda fascia a quello di prima. Questo avanzamento implica un incremento retributivo e maggiori possibilità di ricevere un incarico intermedio essendo essi riservati al cinquanta per cento ai dirigenti di prima fascia.

2.2.3. *La cessazione automatica degli incarichi apicali. L'ascesa del* political patronage

La disciplina del 1998 ha previsto un meccanismo per il quale l'incarico dirigenziale cessa in seguito al cambiamento del governo in carica. Lo limita agli incarichi di livello più elevato, vale a dire ai capi dipartimento e ai segretari generali che possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dall'ottenimento della fiducia del nuovo esecutivo[27]. Si tratta di un sistema di *spoils system* in senso stretto per il quale si vuole che tra il vertice politico e l'alta burocrazia intercorra un rapporto informato sulla fiducia.

A ciò deve aggiungersi che la disciplina regolamentare del 1999, che dà attuazione alla costituzione del ruolo unico dirigenziale[28], determina la cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali esistenti, qualora non confermati entro novanta giorni dall'entrata in vigore della norma. In questo caso, si è parlato di *spoils system una tantum* funzionale a rendere effettivo il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali.

L'esercizio da parte della politica del potere di scelta della burocrazia, stabile per quella alta, occasionale per quella intermedia, ha un obiettivo dichiarato: accrescere la flessibilità muovendo dall'assunto che la stabilità sia la causa principale dell'inefficienza e che la crescita delle attribuzioni dirigenziali

[27] Art. 19, c. 8, come modificato dal d.lg. n. 80/1998.
[28] Art. 8, d.P.R. n. 150/1999.

richieda quale contro-bilanciamento un più forte potere di comando da parte del vertice politico[29].

L'applicazione di questa disposizione creò un «picco di precarizzazione». «In seguito alla cessazione automatica di tutti gli incarichi disposta dal governo D'Alema nel 1999, 69 dirigenti generali (circa il 16% del totale) e 91 dirigenti di base (circa il 2%) rimasero privi di incarico o si videro assegnati funzioni non direttive. […] In concreto, decine di alti funzionari, regolarmente assunti dopo un difficile concorso, sono decaduti dall'ufficio e il loro stipendio si è dimezzato. Tutto ciò avvenuto senza che fosse imputato loro un qualsivoglia addebito, senza diritto di difesa, senza un procedimento garantito e senza alcuna motivazione»[30].

2.3. La seconda torsione. Esasperazione della temporaneità dell'incarico dirigenziale e della sua caducità automatica (2002)

La legge n. 145/2002, poco distante dalla precedente modifica della riforma attuata nel 1998-1999, ne sedimenta l'assetto ampliandone però la portata nella direzione del rafforzamento della supremazia e del condizionamento della politica sulla dirigenza[31].

In nome delle esigenze di flessibilità, è resa ancor più esigua la stabilità della dirigenza.

In primo luogo, è disposto nuovamente *spoils system una tantum*, che questa volta riguarda anche i direttori generali, i quali possono essere nominati *ex novo* entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge. Per gli incarichi dirigenziali apicali si prevede la conferma, se entro novanta giorni dalla

---

[29] M. Savino, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*. *Diritto amministrativo generale, II*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, II ed., p. 2238.

[30] Così S. Battini-B. Cimino, *cit*., p. 1023.

[31] C. Colapietro, *La 'controriforma' del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica (l. 15 luglio 2002, n. 145)*, in *Nuove leggi*, 2002, p. 639 ss.; A. Corpaci, *Riflessioni sulla dirigenza pubblica alla luce della l. n. 145/2002*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 859 ss.; M.G. Garofalo, *La dirigenza pubblica rivisitata*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 873; M. Rusciano, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 499; G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza pubblica*, in *Gda*, 2002, p. 11 ss.

entrata in vigore della legge viene fatta una scelta a vantaggio di un'altra persona[32]. Rimane, però, ferma la regola della loro cessazione decorsi novanta giorni dalla fiducia ottenuta da un nuovo governo (lo *spoils system strictu sensu* introdotto nella prima correzione della riforma).

In secondo luogo, è cancellata la durata minima dei contratti, prima pari a due anni. Per gli incarichi di prima fascia la durata massima è ridotta a tre, per quelli di seconda a cinque. In precedenza, in ambedue i casi, tale durata era di sette anni. Viene, inoltre, accresciuta la percentuale attribuibile a personale esterno al ruolo: si passa dal cinque al dieci per cento per gli incarichi intermedi (di direzione generale) e dal cinque all'otto per cento per gli incarichi di base.

In terzo luogo, è disposta l'abolizione del ruolo unico dirigenziale. Si ritorna a un assetto in cui ciascuna amministrazione ministeriale ha un proprio ruolo. Vero è che il ruolo unico nella prima sua attuazione non aveva dato buona prova di sé[33]; ma la sua precoce abolizione sbarra la porta alla mobilità orizzontale dei dirigenti ricreando una condizione di progressione di carriera per anzianità di servizio[34].

L'applicazione della disciplina del 2002 porta ai seguenti effetti[35]. Su 445 posizioni dirigenziali generali ben 115 non sono state confermate, in altre parole il 25 per cento dell'alta dirigenza pubblica è stata sostituita. Di questi solo 74 hanno ottenuto un altro incarico equivalente. A 45 è stato dato un incarico di studio, ma hanno mantenuto il diritto al trattamento economico relativo all'incarico fatto cessare.

---

[32] G. Gardini, *Spoils system all'italiana: mito o realtà?*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 953.

[33] È lucidamente spiegato da G. D'Auria, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *Gda*, 2002, p. 1155 ss.

[34] Secondo il meccanismo descritto da S. Cassese, *Grandezza e miserie*, cit.

[35] Questi dati sono usati da S. Cassese, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, p. 233 s. che li ha tratti dagli atti parlamentari del 28 gennaio 2003, nei quali il Ministro *pro tempore* della funzione pubblica ha dato risposta ad un'interpellanza parlamentare sulle risultanze della legge n. 145/2002.

In applicazione dell'art. 19, c. 6, del d.lg. n. 165/2001, il 7 per cento degli incarichi è stato conferito a persone esterne all'amministrazione. Questo valore è pari a 31 posti.

Per completare questa disamina, va data attenzione al numero d'incarichi di livello generale che è stato conferito a dirigenti di seconda fascia, consentendo cosi la loro transizione alla prima fascia (cioè di ottenere una promozione). Esso è pari a 146 su 445.

Una rilevazione successiva, svolta dalla Corte dei Conti nel 2006[36], evidenzia una situazione ancor più chiaramente sbilanciata sul versante della precarizzazione. Le posizioni dirigenziali generali individuate sono 494. Di queste 174 sono occupate da dirigenti di prima fascia (appena il 35,2 per cento); 222 da dirigenti di seconda fascia (ovvero ben il 44,9 per cento); 90 da soggetti esterni[37] (il 18,3 per cento) e le restanti 8 posizioni (solo l'1,6 per cento) sono date *ad interim*.

Come si evince, il nuovo regime degli incarichi consente di esercitare una fortissima pressione sui dirigenti di prima fascia e, contemporaneamente, di portare a questo livello nuove leve considerate evidentemente politicamente più affini e quindi affidabili[38].

2.4. La configurazione privatistica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali e loro revoca

La privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza ha prodotto la conseguenza per la quale anche gli atti di conferimento e revoca degli incarichi

[36] C. conti, sez. contr., 21 giugno 2006, n. 10/2006/G che approva la relazione *La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la l. n. 145/2002*. Nel testo sono utilizzati i dati della Corte dei Conti rielaborati da S. Battini-B. Cimino, *op. cit*., p. 1032, in particolare *Tabella II*.

[37] Il dato si riferisce essenzialmente agli incarichi conferibili ai sensi dell'art. 19, c. 5-*bis* e 6, del d.l.g. n. 165/2001.

[38] La pressione politica sulla seconda fascia è modesta. Su 3774 posizioni dirigenziali non generali l'83,6 per cento è conferito a dirigenti di seconda fascia e solo l'11,1 per cento ad esterni. Gli affidamenti ad interim coprono il 5,3 per cento.

avrebbero natura privatistica. Questa almeno è l'interpretazione che nel silenzio del diritto positivo ha prevalso nella scienza giuridica e, soprattutto, nella giurisprudenza[39].

Con la riforma iniziata proprio col d.lg. n. 29/1993, il legislatore ha attribuito la giurisdizione sul pubblico impiego al giudice ordinario. E quest'ultimo, forte della sua posizione, ha qualificato come negoziali tutti gli atti di gestione del personale, ivi inclusi quelli che incidono sul rapporto di ufficio dirigenziale. La Corte di Cassazione[40] ha fatto derivare la natura privatistica degli atti di conferimento degli incarichi da disposizioni processuali[41]. Ne consegue che la preposizione di un titolare in un ufficio pubblico non rappresenterebbe una manifestazione di esercizio di un potere amministrativo: si tratterebbe di un potere del privato datore di lavoro. Dunque, questa scelta fuoriesce dal regime giuridico, garantistico, del provvedimento amministrativo. E infatti la Corte di Cassazione si è pronunciata sull'inapplicabilità delle norme sul procedimento amministrativo[42] e dell'obbligo di motivazione della decisione[43].

Tutto ciò si riverbera su un aspetto delicato e reso decisivo dalla brevità dell'incarico dirigenziale ossia l'ammissibilità del mancato rinnovo *ad nutum*. La

---

[39] In letteratura, vi è, però, chi si è pronunciato nel senso che gli atti di conferimento degli incarichi sono espressione di un potere amministrativo, così S. Battini, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione*, cit., p. 72 ss., posizione in precedenza sostenuta in *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 676 ss. Sulla natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, si v. G. D'Auria, *La "privatizzazione" della dirigenza generale nelle pubbliche amministrazioni, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in *Foro it.*, 2002, I, c. 2965 ss.; C. D'Orta, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 931 ss.; A. Corpaci, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali*, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, p. 217 ss.

[40] Cass., sez. lav., 20 marzo 2004, n. 5659, commentata in senso adesivo da G. Nicosia, *La Cassazione "blinda" la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale*, in *Gda*, 2004, p. 1095 ss.; in senso critico da G. D'Auria, *Aggiornamenti sulle dirigenze pubbliche: la dirigenza statale*, in *Foro it*., 2005, I, c. 1533 ss.

[41] Questa argomentazione è stata serratamente criticata da A. Police, *Gli incarichi dirigenziali, le dispute di Pomponazzi e le garanzie del diritto pubblico*, in *Dir. econ.*, 2009, p. 529 ss. Il ragionamento seguito dalla Corte di Cassazione che la spinge verso la tesi privatistica, facendo cadere la tesi pubblicistica e intermedia in precedenza prospettate è ottimamente spiegato da S. Battini, *Il personale*, in *Diritto amministrativo applicato*, a cura di A. Sandulli, Milano, 2005, p. 77 ss.

[42] Si v., ad es., Cass., sez. lav., 22 febbraio 2006, n. 3880.

[43] Si v., ad es., Cass., sez. lav., 12 novembre 2007, n. 23480.

configurazione privatistica lascia ritenere che le valutazioni sulla titolarità dell'ufficio dirigenziale, posteriormente alla scadenza del termine del conferimento, è sottratta al principio del giusto procedimento ed esclusa dal sindacato giurisdizionale sulla sua ragionevolezza e congruità rispetto all'interesse generale al buon andamento degli uffici amministrativi.

Ne deriva la situazione condensata assai efficacemente nelle parole che seguono: «[…] per il titolare dell'incarico dirigenziale scaduto cha aspiri al rinnovo, allora resta in campo soltanto il più "autoritativo" fra i poteri: appunto quello privato, de-funzionalizzato, esercitato per motivi che non sono da esternare perché irrilevanti; e non sono sindacabili perché non esternati»[44].

2.5. La cornice di costituzione materiale della fidelizzazione della dirigenza

Il sistema politico che ha preso forma con l'adozione del sistema elettorale maggioritario porta con sé un «cliché rousseauiano» per il quale il corpo elettorale sceglie il governo, potendolo sostituire alle successive consultazioni elettorali. Questo dal canto suo deve esser nella condizione di usare senza limiti tutti gli strumenti del governo tra i quali, anzitutto, la pubblica amministrazione[45].

Il centro-sinistra arrivato al potere nel 1996, in ossequio a un antico retaggio, sospetta che gli alti burocrati vogliano ostacolare le sue iniziative. Ne scaturisce l'accettazione dell'idea che la politica abbia la legittimità di attorniarsi di collaboratori di cui ha fiducia, trascurando per «ingenuità culturale» le conseguenze di sistema da ciò generate: una nuova ascesa, nella fase dominata dal *new public management*, della concezione dell'amministrazione quale apparato servente del governo[46]. In questo modo, è rilanciata l'ottocentesca regola della

[44] Così S. Battini, *op. ult. cit.*, p. 75.
[45] S. Cassese-A. Mari, *op. cit.*, p. 17.
[46] S. Cassese-A. Mari, *op. loc. ult. cit.*

"responsabilità ministeriale" che implica l'anacronistico arretramento dal modello teorico dell'amministrazione quale potere autonomo[47].

Anche il centro-destra, tornato al governo nella quattordicesima legislatura, interviene sulla disciplina della dirigenza. Lo fa proseguendo l'approccio della precedente maggioranza di diverso colore, ma in modo più marcato e radicale.

Tanto la cessazione generalizzata degli incarichi, quanto la loro temporaneità, svuotano di senso la valutazione dell'attività dirigenziale che avrebbe dovuto essere il presupposto principale della dismissione del dirigente non all'altezza del compito. Queste modificazioni furono introdotte con l'idea di incrementare la mobilità e la responsabilità nel mondo della dirigenza pubblica, poco mobile e recettivo all'innovazione, più interessato alla carriera e ai piccoli privilegi che alla produttività e al conseguimento di risultati.

In realtà, la diagnosi delle debolezze della dirigenza e gli scopi formalmente perseguiti non sono scorretti. Il rimedio prescelto, il ricambio per nomina politica e la loro precarizzazione, è però improprio[48]. «Più mobilità e maggiori rendimenti si sarebbero potuti ottenere con la selezione sulla base del merito e non dell'anzianità (e quindi istituendo un "*fast stream*" per l'accesso, anche esterno, dei più meritevoli al vertice amministrativo) piuttosto che "azzerando" la dirigenza rimettendo la sostituzione a un giudizio del governo, e con un sistema imparziale di valutazione periodica seguito da dismissione in caso di giudizio negativo, piuttosto che limitando dall'inizio la durata nella carica dei dirigenti»[49].

Accantonata la retorica di facciata, la spiegazione reale del nuovo assetto è da ricercarsi nella stabilizzazione dei governi e nell'imporsi di nuove forze

---

[47] I contorni di questo modello erano stati tracciati da M. Nigro, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, ora in Id., *Scritti giuridici*, Milano, 1996, p. 1842 ss., per il quale l'amministrazione pubblica tendendo a divenire un corpo autocefalo diviene un potere a sé, sganciato dalla tradizionale tripartizione montesquiana.

[48] S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Gda* , 2002, p. 1342 ss.

[49] S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani*, cit.

politiche[50]. Questi due elementi hanno riacceso la "*passion des places*" della politica. Tale assetto non risponde «alle esigenze funzionali della gestione dello Stato, bensì ad esigenze interne di un corpo politico, come quello italiano, che ha sempre avuto fame di posti per sistemare i propri clienti e che vuole per questa strada assicurarsi la fedeltà politica della burocrazia»[51].

Gli effetti negativi sono numerosi e si collocano su diversi piani. In primo luogo, la funzione pubblica è relegata in una «condizione di estrema debolezza istituzionale». Essa è consapevole di dover inseguire il gradimento dei governi, i quali hanno l'enorme potere di scegliere senza addurre giustificazioni. Potrebbe osservarsi che anche in precedenza la politica nominava i dirigenti generali. Ora, tuttavia, è introdotta una differenza sostanziale. Il potere di scelta prima diluito ogni volta che un posto si liberava, spesso per il pensionamento del suo titolare, adesso è esercitato in blocco all'insediamento del nuovo esecutivo. La brevità degli incarichi, la cui durata facilmente diviene inferiore a quella dei governi, rafforza la fidelizzazione della funzione pubblica alla politica. Risulta, quindi, frustrato l'auspicio che la riforma del 1993 potesse condurre alla formazione di una *élite* amministrativa comparabile a quella di Francia e Regno Unito[52].

La subordinazione dei dirigenti pubblici ai politici rende evanescente anche la distinzione funzionale di ruoli e responsabilità tra le due componenti al vertice dell'amministrazione. Infatti, se i dirigenti sono «manipolabili e persino ricattabili», il corpo politico può riappropriarsi della gestione, senza tuttavia assumerne la corrispondente responsabilità. La conseguenza ultima dello strapotere politico sul piano degli equilibri istituzionali è l'irrigidimento del «monismo dello Stato». Nel sistema elettorale proporzionale, l'assenza di contrappesi e garanzie era compensata dalla precarietà dei governi. Il maggioritario invece ha rafforzato il *continuum* maggioranza parlamentare-

[50] G. D'Auria, *La politica alla riconquista dell'amministrazione*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 853.

[51] S. Cassese, *op. ult. cit.*

[52] L. Saltari, *Dirigenza pubblica e modelli di amministrazione*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, a cura di L. Fiorentino et al., Milano, 2008, p. 169 ss.

governo. Tale connessione, con la politicizzazione della dirigenza, si estende anche all'amministrazione statale. Essa, impigliata nel meccanismo politico-rappresentativo, non può fungere da contrappeso. Ne consegue che vincendo le elezioni si è nella condizione di ottenere tutto: potere legislativo, governo, amministrazione. Si pongono così le condizioni per la "tirannide della maggioranza"[53].

Nella precedente costituzione materiale, l'alta dirigenza, per la stabilità del posto e l'autonomia nella gestione delle carriere, era disposta ad accettare scarso prestigio e potere. Oggi alla base dell'acquiescenza al nuovo regime vi è un altro scambio. La dirigenza sembra abbia barattato la propria precarizzazione in cambio di un trattamento economico sensibilmente più elevato rispetto a prima. La retribuzione dei dirigenti sostanzialmente è raddoppiata[54].

Un assetto così conformato solleva dubbi di legittimità costituzionale. La Costituzione, infatti, attraverso gli art. 97-98 regola la posizione di tutti i dipendenti pubblici in modo da sottrarla ai condizionamenti dei partiti e dei governi. Queste norme impongono l'imparzialità, l'accesso mediante concorso, l'obbligo del "servizio esclusivo alla nazione", la possibilità di limitare l'iscrizione ai partiti politici per certune categorie di funzionari.

Precarizzare i dirigenti e rendere la loro scelta discrezionale equivale a introdurre un criterio di fiducia nel rapporto ministro-dirigente. La cessazione *ex lege* dell'incarico contrasta, poi, con i principi del giusto procedimento e del controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative.

2.6. Costruzione di un paradigma

L'analisi riferita alla dirigenza statale fa emergere il seguente paradigma che sarà utile per indagare le altre "dirigenze" pubbliche:

---

[53] S. Cassese, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, 1995.

[54] S. Cassese, *Il nuovo regime dei dipendenti pubblici italiani*, cit., p. 1345.

a. formalmente la distinzione funzionale fra politica e amministrazione non è contraddetta, anzi: essa consente alla prima di restringere la propria responsabilità giuridica, scaricandola sulla seconda;
b. attraverso la disciplina e l'attribuzione degli incarichi dirigenziali l'autorità politica rende subalterna e fidelizzata la dirigenza pubblica, che, in conseguenza di ciò, diviene porosa alle ingerenze del vertice politico nelle decisioni di gestione. In particolare, la natura privatistica degli atti di conferimento degli incarichi che non implica particolari obblighi di motivazione, la temporaneità degli incarichi stessi, la previsione di meccanismi automatici per la loro caducazione rendono il rapporto strutturale un fattore di forte pressione della politica sulla dirigenza;
c. la valutazione obiettiva del rendimento (criterio del merito) sostanzialmente diviene marginale, senza influire sulla carriera dei dirigenti pubblici;
d. la varietà degli incarichi sottende una loro graduazione che si riflette sul tenore retributivo, rappresentando un'ulteriore ragione di soggezione della dirigenza a chi gli incarichi li conferisce;
e. i principi di imparzialità e professionalità dell'amministrazione pubblica risultano scarsamente protetti per due ragioni. La prima è perché la *querelle* tra giudice amministrativo e giudice ordinario spinge quest'ultimo a difendere troppo la propria giurisdizione qualificando in termini negoziali anche atti estrinsecazione di un potere amministrativo (atti di conferimento e revoca degli incarichi). La seconda, più nascosta, è che l'affermazione reale di tali principi e valori rimane all'esterno del cerchio di interessi materiali che anche dopo l'avvento della separazione funzionale tiene legata insieme la dirigenza politica e la burocrazia di vertice;
f. la subalternità della dirigenza alla politica enfatizza le difficoltà dell'amministrazione ad assumere il ruolo del datore di lavoro,

svuotando così le possibili implicazioni virtuose della "privatizzazione" del pubblico impiego;

g. da quanto sin qui messo a fuoco deriva un'ultima osservazione di ordine sociologico: la dirigenza statale, mai parte integrante della classe dirigente del paese, sostanzialmente accetta le nuove regole che non incrementano il suo potere, accontentandosi dei vantaggi retributivi e del mantenimento di fatto della stabilità del rapporto di lavoro.

3. Il sistema delle autonomie e le organizzazioni pubbliche in forma privata

3.1. Il regime degli incarichi dirigenziali nelle Regioni

3.1.1. "Dirigenze pubbliche"

Con la revisione, nel 2001, degli artt. 117 e 123 Cost., la dirigenza regionale può essere sottoposta ad una disciplina diversa da quella dello Stato. Le regioni, comprese quelle a statuto ordinario[55], difatti divengono titolari di una piena potestà legislativa rispetto all'organizzazione e al funzionamento dell'ente regionale[56]. L'unico limite esterno, avente una dimensione unitaria, discende ormai dal rispetto della Costituzione e dei suoi principi così come interpretati e fatti valere dalla Corte costituzionale[57].

[55] Le regioni a statuto speciale anche in precedenza possedevano maggiori prerogative su questo ambito.

[56] G. D'Auria, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. nelle p.a.*, supplemento al n. 1/2002; A. Trojsi, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, a cura di A. Patroni Griffi, Torino, 2007, p. 110 ss.

[57] Per G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, II ed., p. 1975, «Le nuove disposizioni costituzionali prefigurano una modificazione consistente […]. Si può ipotizzare, infatti, che allo Stato, titolare della competenza esclusiva sull'ordinamento civile, sia riservata solamente la parte del rapporto sottoposto ad una disciplina privatistica. Sono invece rimesse alla competenza residuale delle regioni le parti del rapporto di impiego regionale soggette ad una disciplina pubblicistica, o ad una disciplina mista, pubblicistica e privatistica insieme, con la conseguenza, tra l'altro che una parte rilevante delle disposizioni ora raccolte nel d.lg. n. 165/2001 diventa derogabile da parte delle regioni».

I legislatori regionali, quindi, senza più i limiti e i vincoli della "potestà concorrente" che imponeva l'osservanza dei principi generali posti dalla legislazione statale, sono posti dinnanzi alla possibilità di trovare una mediazione originale, tagliata sui loro apparati, tra i principi di sovranità (art. 95 cost.) e di imparzialità e professionalità dell'amministrazione (art. 97-98 cost.). Peraltro, la fase nella quale si attua la riforma del titolo V è connotata da una forte ripresa dell'idea che l'amministrazione regionale possa rappresentare un fattore d'innovazione del sistema italiano[58].

A conclusione dell'analisi riferita all'amministrazione statale si sono individuate le condizioni in presenza delle quali la connessione strutturale tra politica e dirigenza può attenuare, se non vanificare, la distinzione funzionale tra queste due sfere. Esse possono riassumersi così: l'attribuzione a un corpo politico del potere di conferimento dell'incarico dirigenziale, il suo regime temporaneo, la vaghezza dei presupposti e criteri seguiti nell'affidamento, la presenza di meccanismi automatici di cessazione dell'incarico legati al cambiamento nel corpo politico conferente (*spoils system*), la revocabilità dell'incarico in forza di altre ragioni rispetto all'accertamento negativo della performance del dirigente (responsabilità dirigenziale). La presenza di questi elementi determina la "supremazia" della politica sui vertici della burocrazia. La loro politicizzazione, in fondo, è una conseguenza inevitabile di questo sbilanciato assetto.

L'indagine ora si incentra sugli ordinamenti regionali, esaminati con lo scopo di cogliere convergenze o divergenze con la disciplina statale rispetto agli elementi che plasmano la relazione strutturale della dirigenza.

---

[58] L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Regioni*, 1997, p. 339 ss.

3.1.2. Analisi di caso

Nel Piemonte[59], le strutture organizzative si articolano in *direzioni*, *settori*, *strutture temporanee e di progetto*[60]. La Giunta e il Consiglio hanno ruoli separati. Il coordinamento delle attività svolte dalle direzioni generali è assicurato da appositi comitati. Fra questi si segnalano il Comitato di coordinamento del Consiglio regionale, presieduto dal Segretario generale del Consiglio, composto dal Capo di gabinetto e dai direttori regionali del Consiglio, e il Comitato di coordinamento della Giunta, formato dal Capo di gabinetto della giunta che lo convoca e lo presiede e dai direttori regionali della Giunta.

La dirigenza è ordinata in un'unica qualifica. Essa tuttavia è articolata in due funzioni concernenti posizioni dirigenziali corrispondenti alle strutture organizzative (direzioni regionali, settori, strutture temporanee e di progetto). È applicato il criterio della graduazione tra le strutture organizzative dirigenziali, graduazione che si riflette nel livello di responsabilità che ha valore nella modulazione del trattamento economico. Il segretario generale del Consiglio è nominato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio stesso. Gli incarichi dirigenziali che, non possono avere una durata superiore al quinquennio, sono attribuiti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio e dalla Giunta per le strutture di rispettiva competenza secondo modalità e criteri stabiliti in "provvedimenti di organizzazione".

Gli incarichi di "direzione regionale" possono essere conferiti a dirigenti regionali in possesso di laurea che abbiano maturato almeno un quinquennio di responsabilità dirigenziale. Tali incarichi possono essere altresì conferiti entro un limite del 30 per cento dei rispettivi posti a persone esterne all'amministrazione[61]. È prevista la revocabilità degli incarichi, oltre che per l'effetto del procedimento di valutazione dell'attività dirigenziale, anche per «motivate ragioni organizzative

[59] L.r. Piemonte, del 28 luglio 2008, n. 28.

[60] A queste si aggiungono le strutture di supporto agli organi di direzione politico-amministrativa (art. 6, lett. d).

[61] Questa previsione contenuta nell'art. 24, c. 2, della l. r. Piemonte n. 28/2008 è stata dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 9/2010.

e produttive connesse al modificarsi dell'esercizio delle funzioni e dei compiti, nonché al modificarsi dei programmi e dei progetti definiti dagli organi di direzione politico-amministrativa» (art. 25, c. 1, lett. a).

Tabella n. 1. Regione Piemonte

Struttura organizzativa (1)	***Tipo di incarico (2)***	***Organo conferente***	***Criteri e modalità***	***Temporaneità***	***Revoca "ad nutum"***
Posizione apicale	Direttore regionale (3)	Giunta/Ufficio presidenza Consiglio	Vaghi nella legge, rimessi a "provvedimenti di organizzazione" di Giunta/uff. di pres. Consiglio	Sì, durata massima quinquennale	Sì, per ragioni organizzative
Posizione intermedia	Resp. di Settore				
Posizione di base	Resp. di Struttura temporanea				

(1) Lo snodo tra politica e amministrazione è rappresentato dal Segretario generale del Consiglio e dal Capo di Gabinetto della Giunta che presiedono "Comitati di coordinamento" a cui prendono parte i Direttori regionali.

(2) Qualifica dirigenziale unica ma si applica il criterio della graduazione dell'incarico anche per la modulazione retributiva.

(3) Il 30% dei posti di direzione regionale può essere dato ad esterni.

Nella Lombardia[62], la struttura organizzativa della Giunta si articola in direzioni, servizi e uffici (art. 11). Le posizioni dirigenziali sono graduate, anche ai fini della retribuzione, in funzione dei seguenti parametri di riferimento: complessità organizzativa e gestionale della struttura, dimensione delle risorse

[62] L.r. Lombardia, 7 luglio 2008, n. 20, recante *Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale*.

finanziarie, strumentali e umane a disposizione, dimensione e qualità dei referenti e dei destinatari, interni ed esterni, dell'attività di struttura (art. 15). La dirigenza è ordinata in un'unica qualifica e articolata secondo criteri di omogeneità di funzioni e graduazione delle responsabilità e dei poteri[63]. Ai dirigenti sono affidate funzioni di "direzione di strutture organizzative", "ispettive e di vigilanza", "specialistiche e ad elevato contenuto professionale". Con riferimento alle strutture organizzative, i dirigenti assumono la responsabilità di: a) *direttore generale o centrale*, b) *direttore di funzione specialistica ad elevato contenuto professionale*, c) *dirigente di servizio, dirigente di ufficio*, d) *dirigente di funzione ispettiva e di vigilanza* (art. 25, c. 2 e 3). Limitatamente alla durata dell'incarico, ciascun dirigente con responsabilità di direzione di una struttura organizzativa è sovraordinato agli altri dirigenti che fanno parte della stessa struttura (art. 25, c. 4).

Per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale si tiene conto: delle attitudini, delle capacità e dei requisiti professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza, dei curricula professionali (art. 27, c. 1). Gli incarichi dei dirigenti sono attribuiti con provvedimenti della Giunta regionale su proposta dell'assessore competente in materia di personale, di concerto con gli altri componenti della Giunta in relazione agli incarichi assessorili. Tali provvedimenti sono istruiti su iniziativa dei rispettivi direttori, sentiti i dirigenti di servizio per la nomina dei dirigenti d'ufficio (art. 27, c. 2).

Alle direzioni è preposto un direttore. Tale incarico è conferito con contratto di diritto privato di durata non superiore a cinque anni, eventualmente rinnovabile

[63] Ai fini dell'affidamento degli incarichi è istituito l'Albo dei dirigenti della Giunta regionale. Il possesso e l'acquisizione della qualifica dirigenziale comporta automaticamente l'iscrizione all'Albo. La Giunta regionale, con proprio provvedimento, stabilisce le modalità per l'articolazione e la gestione dell'Albo. L'organico complessivo della dirigenza della Giunta regionale, contenuto nel limite di 340 unità a partire dalla legislatura 2000-2005, progressivamente ridotto nel corso delle legislature successive, è contenuto, dal 1 gennaio 2011, nel limite di 240 unità. Per assicurare il rispetto del parametro qualitativo di virtuosità, determinato dal rapporto tra personale delle categorie e personale di qualifica dirigenziale, la Giunta regionale procede ad effettuare interventi di razionalizzazione organizzativa volti alla riduzione dell'organico della dirigenza (art. 25, T.U., già art. 24 l.r. Lombardia n. 16/1996).

una sola volta per la medesima direzione. Può essere attribuito anche a persone esterne all'amministrazione regionale[64]. In ogni caso, il contratto deve prevedere la facoltà di recesso da parte dell'amministrazione regionale con la cessazione dalla carica della Giunta regionale che ha conferito l'incarico o dell'assessore preposto alla direzione interessata (art. 27, c. 3 e 4) .

Gli incarichi di funzione dirigenziale diversi da quelli di direzione possono essere conferiti anche ad esterni all'amministrazione regionale, sino ad una percentuale del 15 per cento delle relative posizioni, con contratti a termine di diritto privato di durata non superiore a cinque anni e rinnovabili. I requisiti richiesti sono il possesso di laurea ed un'esperienza quinquennale in qualifiche dirigenziali, con specifica esperienza nelle attività attinenti alla posizione da ricoprire (art. 27, c. 10).

Il segretario generale della presidenza, nominato dalla Giunta, opera alle dirette dipendenze del Presidente e, tra l'altro, coordina l'azione amministrativa delle strutture della giunta regionale (art. 13).

Tabella n. 2. Regione Lombardia

Posizione organizzativa (1)	***Tipo di incarico (2)***	***Organo conferente***	***Criteri e modalità***	***Temporaneità***	***Spoils System***
Posizione apicale	Direzione generale o centrale (3) Direzione di	Giunta su proposta dell'assessore	Vaghi, si tiene conto: a) delle	Sì, durata massima	Sì, rispetto a posti di direzione

[64] Quando l'incarico di direttore è conferito a dirigenti regionali, la sottoscrizione del contratto a tempo determinato comporta la novazione del rapporto di lavoro in atto. Alla cessazione del contratto a tempo determinato, salvo che quest'ultima sia dovuta a giusta causa di licenziamento, il dipendente è riassunto automaticamente nella posizione giuridica in godimento prima della sottoscrizione del contratto a termine con conservazione dell'anzianità complessivamente maturata ai fini del trattamento giuridico, economico, di quiescenza e di previdenza (art. 27, c. 8).

	funzione specialistica e ad elevato contenuto professionale (4)	al personale di concerto con l'assessore cui si riferisce l'incarico.	attitudini, delle capacità e dei requisiti professionali del singolo dirigente,	quinquennale	generale o centrale.
		La procedura	b)dei risultati		Va prevista una facoltà di recesso da parte della
Posizione intermedia	Direzione di servizio (4)	è istruita dai Direttori, sentiti i	conseguiti in precedenza,		Regione, in caso di cessazione
	Direzione di	Dirigenti di	c) dei		della Giunta o
Posizione di base	ufficio (4)	servizio per la	curricula		anche
	Direzione di	nomina dei	professionali		dell'assessore
	funzione ispettiva e di	dirigenti di			preposto alla
	vigilanza (4)	ufficio			direzione interessata.

(1) Lo snodo tra politica e amministrazione è il Segretario generale della Presidenza.

(2) Qualifica dirigenziale unica ma si applica il criterio della graduazione dell'incarico anche per la modulazione retributiva.

(3) I posti di direzione regionale può essere affidata ad esterni.

(4) Gli incarichi di funzione dirigenziale diversi da quelli di direzione possono essere conferiti anche ad esterni all'amministrazione regionale, sino ad una percentuale del 15 per cento delle relative posizioni.

Nel Veneto[65], l'organizzazione amministrativa della regione si articola in: A.1) una segreteria generale della programmazione, A.2) una segreteria generale del Consiglio e in: B) segreterie regionali, C) direzioni generali, D) servizi, posizioni dirigenziali di supporto, di studio, ricerca e consulenza e altre unità operative, E) uffici ed altre unità operative (art. 6).

[65] L.r. Veneto 10 gennaio 1997, n. 1.

La funzione dirigenziale è ordinata in un'unica qualifica e in un unico profilo professionale correlato al contenuto peculiare della prestazione, ai titoli e alle abilitazioni professionali prescritte dalla legge (art. 20, c. 1).

Gli incarichi di *Segretario generale della programmazione* e di *Segretario generale del Consiglio regionale* e dei *Segretari regionali* sono conferiti con contratti a tempo determinato di durata non superiore a trenta mesi. Tali incarichi possono essere conferiti esclusivamente a persone che abbiano esperienza e adeguata preparazione per lo svolgimento di attività a livello dirigenziale presso aziende private o pubbliche, enti pubblici, Regione, Stato, ovvero di attività scientifiche o professionali[66]. L'incarico di dirigere la *Segreteria della Giunta regionale* è conferito dalla Giunta, su proposta del Presidente, a persona in possesso di documentata esperienza professionale tra il personale dipendente in possesso della qualifica dirigenziale oppure assunto dall'esterno con contratto a tempo determinato, in possesso dei requisiti di cui prima. I Segretari generali, i Segretari regionali, il Segretario della Giunta regionale, assumono, se esterni, all'atto del conferimento dell'incarico lo stato giuridico dei dirigenti regionali a tempo determinato e non possono partecipare, durante l'incarico, a concorsi per l'accesso a ruolo regionale. È addirittura lo Statuto regionale a prevedere che «Il presidente, su proposta della giunta, approvata dal consiglio, conferisce l'incarico di dirigente di ciascuna segreteria a persona scelta, anche fra esperti e professionisti estranei all'Amministrazione regionale, con rapporto a tempo determinato, risolto di diritto non oltre i sei mesi successivi alla fine della legislatura, secondo i criteri fissati dalla legge regionale»[67].

Gli incarichi di *funzioni dirigenziali* (equivalenti a posizioni di segreteria regionale e direzione) sono conferiti dalla Giunta regionale sulla base dei seguenti criteri: a) formazione culturale adeguata alle funzioni da affidare; b) risultati conseguiti e professionalità acquisita nello svolgimento di attività rilevanti agli

[66] Questi requisiti sono comprovati dal curriculum di cui è disposta la pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione del Veneto, in allegato al provvedimento di nomina.

[67] Art. 52, Statuto della Regione Veneto.

effetti degli incarichi da conferire; c) attitudine ad assolvere le responsabilità connesse con le funzioni da attribuire. Gli incarichi dirigenziali sono assoggettati a rotazione. La durata dell'incarico nella medesima posizione di norma non deve superare i cinque anni. Al personale in possesso della qualifica di dirigente possono essere conferiti incarichi tecnico-professionali per lo svolgimento di attività di elaborazione, studio e ricerca ovvero di verifica, controllo e vigilanza di programmi e progetti, nonché per lo svolgimento di attività ispettive (art. 21)

L'incarico *di dirigente regionale* (equivalente alla posizione di servizio e ufficio) è conferito anche a persone esterne all'amministrazione regionale, in possesso di determinati requisiti, con contratto di diritto privato di durata non superiore a cinque anni. Il contratto è risolto di diritto non oltre i sei mesi successivi alla fine della legislatura (art. 22, c. 1).

La Giunta, accertata la valutazione negativa di un dirigente, dispone l'assegnazione ad altro incarico per il quale esso sia ritenuto idoneo, ovvero il licenziamento nel caso in cui ricorrano le condizioni previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro (art. 25, c. 5).

Tabella n. 3. Regione Veneto

Posizione organizzativa	***Tipo di incarico (1)***	***Organo conferente***	***Criteri e modalità***	***Temporaneità***	***Revoca***
Posizione apicale	Segreteria generale di programmazione (2) Segreteria generale del Consiglio (2)	Per gli incarichi apicali è il Presidente, su proposta della Giunta e con l'approvazione del Consiglio.	Incarichi apicali: a persone con esperienza e adeguata preparazione per lo svolgimento di attività a	Sì. Trenta mesi per gli incarichi apicali. Cinque anni per gli altri	Sì, in caso di responsabilità dirigenziale. I contratti per gli esterni sono risolti di

			livello dirigenziale presso aziende private o pubbliche, enti pubblici, Regione, Stato, ovvero di attività scientifiche o professionali.	incarichi.	diritto non oltre sei mesi successivi alla fine della legislatura.
Posizione intermedia	Segreterie regionali	Per gli altri è la Giunta.			
	Direzioni generali				
Posizione di base	Servizi (2)				
	Uffici e altre unità operative		Altri incarichi: a) adeguata formazione; b) risultati conseguiti e professionalità acquisita; c) attitudine ad assolvere le responsabilità.		

(1) Qualifica dirigenziale unica ma si applica il criterio della graduazione dell'incarico.

(2) I posti di direzione regionale può essere affidata ad esterni.

Nell'Emilia-Romagna[68], il personale è distinto nei ruoli organici della Giunta e del Consiglio regionale (art. 2, c. 1)[69]. La struttura organizzativa della regione è articolata in: direzioni generali, altre strutture e posizioni di livello dirigenziale e di livello non dirigenziale (art. 3, c. 1)[70].

La dirigenza è ordinata in un'unica qualifica (art. 38, c. 1).

Presso la presidenza della Giunta regionale è istituito il *comitato di direzione* quale organo ausiliario della stessa Giunta. Esso ha il fine di garantire il raccordo e la collaborazione fra direzione politica e direzione amministrativa. La Giunta determina la composizione del comitato, nonché le modalità di funzionamento e di adempimento dei compiti ad esso spettanti. Il comitato coadiuva la Giunta nella determinazione delle direttive generali volte all'attuazione dei programmi regionali, nel coordinamento generale delle attività e nell'accertamento dei risultati. Del comitato fanno parte i direttori generali della Giunta. Del pari, l'Ufficio di presidenza del Consiglio può istituire un proprio organo ausiliario con funzioni analoghe, definendone la composizione, le modalità di funzionamento e di adempimento dei compiti spettanti (art. 35 e 36).

L'incarico di *direttore generale* è conferito dalla Giunta, a dirigenti regionali dotati di professionalità, capacità e attitudine adeguate alle funzioni da svolgere, valutate sulla base dei risultati e delle esperienze acquisite in funzioni dirigenziali. Tale incarico può essere dato anche ad esterni. Si provvede per chiamata diretta, su decisione della Giunta regionale o dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, per

---

[68] L.r. Emilia-Romagna 26 novembre 2001, n. 43, recante *Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna.*

[69] Tutte le competenze in materia di personale, di organizzazione e di collaborazione professionale che la legge attribuisce alla Giunta spettano all'Ufficio di Presidenza del Consiglio, per quanto riguarda la relativa struttura (art. 2, c. 2).

[70] La Giunta e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, per i rispettivi ambiti di competenza, determinano: a) gli indirizzi in materia di organizzazione e gestione del personale; b) l'istituzione delle direzioni generali, la loro denominazione e la loro competenza; c) l'articolazione delle direzioni generali in strutture organizzative di livello dirigenziale, la loro istituzione, denominazione e competenza; d) il limite numerico delle direzioni generali e delle posizioni di livello dirigenziale. I dirigenti preposti alle direzioni generali, ciascuno per la rispettiva struttura, e nel rispetto degli indirizzi, possono istituire posizioni di livello dirigenziale e non dirigenziale, e individuarne la denominazione e la competenza (art. 3, c. 2 e 3).

le rispettive direzioni generali. Queste chiamate sono disposte nel rispetto dei seguenti requisiti: a) possesso del diploma di laurea; b) comprovata esperienza professionale nella pubblica amministrazione, in enti di diritto pubblico o aziende pubbliche o private, nelle libere professioni, ovvero in altre attività professionali di particolare qualificazione. Si tratta di incarichi conferiti mediante contratto di diritto privato a tempo determinato per un periodo non superiore a cinque anni rinnovabile (art. 43, c. 1-3)[71].

I direttori generali, ciascuno per il proprio settore, conferiscono gli incarichi di livello dirigenziale e non. Tuttavia l'efficacia del conferimento d'incarichi di responsabilità di strutture e posizioni dirigenziali è subordinato all'approvazione della Giunta (art. 44).

Tutti gli incarichi dirigenziali sono conferiti nel rispetto del criterio di rotazione e dei requisiti culturali, professionali, attitudinali e di risultato specificati con atto della Giunta, adottato congiuntamente con l'Ufficio di presidenza del Consiglio. Gli incarichi dirigenziali di responsabilità di struttura organizzativa sono conferiti per una durata di norma non inferiore a due anni e comunque non superiore a cinque, salvo rinnovo. Gli incarichi dirigenziali diversi da quelli di responsabilità di struttura organizzativa sono conferiti per il periodo necessario alla loro natura e comunque per non più di cinque anni, e sono rinnovabili. Per specifiche esigenze organizzative e funzionali, gli incarichi dirigenziali possono essere dati a personale di qualifica funzionale equiparabile a quella dei dirigenti regionali, provenienti da altra p.a. per una quota non superiore al quindici per cento (art. 45).

La revoca dell'incarico può discendere da motivate ed eccezionali esigenze

[71] Il conferimento dell'incarico di direttore generale a dirigenti regionali determina la risoluzione di diritto del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con effetto dalla data di stipulazione del contratto previsto al comma 3. Il dirigente competente in materia di personale, salvo che nel caso di licenziamento per giusta causa, dispone la riassunzione del dirigente qualora quest'ultimo ne faccia richiesta entro i trenta giorni successivi alla data di cessazione del contratto a tempo determinato. Il contratto stipulato con il dirigente riassunto tiene conto dell'anzianità complessivamente maturata dal medesimo nella Pubblica Amministrazione e della posizione giuridica in godimento al momento della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro (art. 43, c. 4).

organizzative. Nel qual caso, il dirigente trasferito ad altro incarico può essere conservata la retribuzione di posizione che si riferisce all'incarico revocato, fino alla scadenza naturale stabilita per lo stesso, qualora la nuova retribuzione di posizione sia inferiore (art. 50).

Tabella n. 4. Regione Emilia-Romagna

Posizione organizzativa (1)	***Tipo di incarico (2)***	***Organo conferente***	***Criteri e modalità***	***Temporaneità***	***Revoca***
Posizione apicale	Direzioni generali (3) (4)	Giunta oppure Ufficio di presidenza del Consiglio	A dirigenti regionali con professionalità, capacità e attitudine adeguate alle funzioni da svolgere, valutate sui risultati ed esperienze in funzioni dirigenziali. Ad esterni: laurea e esperienza professionale nella p.a. o aziende private o nelle libere professioni o in altre attività di particolare	Sì. Per un periodo non superiore a cinque anni rinnovabile.	Sì. La revoca dell'incarico può discendere da motivate ed eccezionali esigenze organizzative.

			qualificazione.	
Posizione intermedia e di base	Posizione di livello dirigenziale (4) (5)	Direttori generali con provvedimenti subordinati all'approvazione della Giunta	Per tutti gli incarichi: criterio di rotazione e dei requisiti culturali, professionali, attitudinali e di risultato specificati con atto della Giunta, adottato con l'Ufficio di presidenza del Consiglio.	Sì. Gli incarichi di resp. di struttura organizzativa: non meno di 2 anni, non più di 5 anni. Gli altri per non più di 5 anni.

(1) Il raccordo tra la politica e l'amministrazione è assicurato dal Comitato di direzione della Giunta e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio nei quali siedono i direttori generali.

(2) Qualifica dirigenziale unica sebbene i ruoli sono due, rispettivamente della Giunta e del Consiglio.

(3) I posti di direzione regionale può essere affidata ad esterni.

(4) Per specifiche esigenze organizzative e funzionali, gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti a personale di qualifica funzionale equiparabile a quella dei dirigenti regionali, provenienti dai ruoli di altra pubblica amministrazione, in posizione di comando o comunque in rapporto di servizio presso la Regione. Tali incarichi non possono superare la quota del 15%.

(5) I direttori generali possono articolare le loro direzioni in più posizioni anche di livello dirigenziale determinando un allungamento della catena organizzativa.

Nel Lazio[72], il sistema organizzativo della *Giunta*[73] è articolato in due dipartimenti, in direzioni generali e in strutture organizzative di base a responsabilità dirigenziale (art. 11, c. 1). Possono, per altro, essere individuate posizioni dirigenziali individuali con compiti ispettivi, di consulenza, di staff, di direzione di programmi e progetti o di studio e ricerca (art. 11, c. 7). È prescritto poi che la giunta riveda le proprie strutture organizzative periodicamente, almeno a cadenza triennale, e ogni qualvolta si renda necessario per via di disposizioni che prevedano conferimenti di funzioni dallo stato alle regioni o dalla regione agli enti locali (art. 11, c. 9). Presso la presidenza della giunta è istituita la *Conferenza di coordinamento*. Essa è strumento di raccordo tra gli organi di governo e le strutture amministrativo-gestionali. La conferenza è presieduta dal Presidente della giunta e ne fanno parte i membri della giunta ed i direttori di dipartimento (art. 10, c. 1).

Al ruolo dirigenziale della giunta appartengono tutti i dipendenti regionali con qualifica dirigenziale in servizio a tempo indeterminato in strutture della giunta. Il ruolo è articolato in due fasce. Ciò ha riflessi sul trattamento economico e sul conferimento degli incarichi di direzione delle strutture organizzative. Nella seconda fascia, sono inseriti i dipendenti regionali che abbiano acquisito la qualifica di dirigente a seguito di concorso per esami o dell'applicazione di specifiche disposizioni legislative e i dirigenti reclutati attraverso i meccanismi di accesso. Nella prima fascia, sono inseriti i dirigenti della seconda fascia che abbiano ricoperto, per un periodo pari almeno a cinque anni, incarichi di direzione di dipartimento o di direzioni regionali, senza essere incorsi nelle misure applicabili, ai sensi della vigente normativa in materia di responsabilità dei dirigenti, nelle ipotesi di valutazione negativa con i sistemi e le garanzie

[72] L.r. Lazio, 18 febbraio 2002, n. 6, recante *Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale*, e successive integrazioni e modificazioni.

[73] Ve n'è un altro relativo al Consiglio disciplinato in modo parzialmente diverso sempre dalla l.r. Lazio n. 6/2002.

determinati. Non sono inseriti nel ruolo i dirigenti esterni all'amministrazione regionale assunti con contratto a tempo determinato, ovvero i soggetti in posizione di comando o fuori ruolo (art. 15, c. 1 e 2).

Il dirigente preposto alla struttura organizzativa di livello più elevato, limitatamente alla durata dell'incarico, è sovraordinato al dirigente preposto alla struttura di livello inferiore (art. 15, c. 6).

I dirigenti appartenenti al ruolo, ai quali non sia conferito un incarico di direzione di strutture organizzative ovvero che non ricoprano posizioni individuali, sono posti a disposizione della struttura organizzativa competente in materia di personale ai fini dello svolgimento di attività di studio, ispettive, di consulenza e ricerca o di altri incarichi specifici su richiesta delle strutture regionali che vi abbiano interesse, fatte salve le disposizioni della normativa vigente in caso di eccedenza del personale con qualifica dirigenziale (art. 15, c. 7).

L'incarico di *direttore di dipartimento* è conferito dalla giunta, con contratto a tempo determinato per la durata massima di cinque anni la cui scadenza non può oltrepassare quella della legislatura, a soggetti appartenenti al ruolo della dirigenza, dotati di professionalità, capacità ed attitudini adeguate ai compiti da assolvere, secondo quanto stabilito dal regolamento di organizzazione**.** Il conferimento o il rinnovo dell'incarico avviene entro novanta giorni dalla data d'insediamento del Presidente della giunta (art. 20, c. 1 e 2)[74].

Per la legge, l'incarico di *direttore di direzione regionale* è conferito dalla giunta a soggetti appartenenti al ruolo della dirigenza, dotati di professionalità, capacità ed attitudini adeguate ai compiti da assolvere, secondo quanto stabilito dal regolamento di organizzazione (art. 20, c. 3)[75]. Gli altri *incarichi dirigenziali*

[74] Fino a tale conferimento o rinnovo s'intendono prorogati gli incarichi in precedenza conferiti.

[75] Gli incarichi di direttore di dipartimento e di direttore di direzione regionale sono conferiti a dirigenti della prima fascia del ruolo ovvero, in misura non inferiore al cinquanta per cento della relativa dotazione, a dirigenti della seconda fascia del medesimo ruolo, che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali per almeno cinque anni senza essere incorsi nelle misure applicabili nelle ipotesi di valutazione negativa e siano dotati di professionalità, capacità e attitudini adeguate

sono affidati dai direttori dipartimentali a soggetti appartenenti alla seconda fascia del ruolo della dirigenza, tenendo in considerazione le competenze tecniche specifiche possedute dal dirigente riguardo ai compiti da svolgere, i risultati del sistema di valutazione delle prestazioni con particolare riferimento alle attitudini e capacità gestionali e ai risultati conseguiti, le esperienze precedenti (art. 20, c. 4).

Gli incarichi di direttore di direzione regionale e gli altri dirigenziali sono conferiti con contratto a tempo determinato per un periodo non inferiore a due anni e non superiore a sette ed è rinnovabile. Con il contratto individuale sono definite le specifiche competenze**,** la durata dell'incarico ed il relativo trattamento economico (art. 20, c. 6)**.**

Tutti gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, e con le medesime procedure, entro il limite del dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo e dell'otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, ai soggetti esterni. Gli incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate, per almeno un quinquennio, anche presso pubbliche amministrazioni, compresa quella regionale[76], nella posizione funzionale prevista per l'accesso alla dirigenza e abbiano altri requisiti come la laurea e cinque anni di esperienza (art. 20, c. 7).

Gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti a dirigenti di pubbliche

---

ai compiti da assolvere, secondo quanto stabilito nel regolamento di organizzazione ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali (art. 20, c. 5).

[76] Per la durata dell'incarico i dipendenti appartenenti ai ruoli dell'amministrazione regionale sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

amministrazioni previo collocamento in aspettativa, fuori ruolo, in posizione di comando o analogo provvedimento secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza[77] (art. 20, c. 9).

La revoca degli incarichi può aversi in caso di: a) valutazione negativa; b) riorganizzazione che involga la modifica o la soppressione della struttura cui è preposto il dirigente interessato (art. 20, c. 11). I provvedimenti di conferimento e di revoca degli incarichi sono pubblicati sul bollettino ufficiale (art. 20, c. 12).

Raro per l'esperienza regionale, alla legge, di cui si è prima riferito, è stata data attuazione con un regolamento. E in esso si trova un'interessante definizione di requisiti, criteri e procedure "per il conferimento degli incarichi dirigenziali delle strutture organizzative"[78]. Si tratta di un serio tentativo di oggettivizzazione della scelta di un dirigente interno o, se ne ricorrono le condizioni, esterno per un ruolo direttivo. Depurate da appesantimenti tipici del *drafting* normativo e in parte ritagliate e sintetizzate si riportano queste previsioni nel riquadro n. 1.

Tabella n. 5. Regione Lazio/Giunta

Posizione organizzativa (1)	***Tipo di incarico (3)***	***Organo conferente***	***Criteri e Modalità (5)***	***Temporaneità***	***Revoca e spoils system***
Posizione apicale (2) *Posizione intermedia*	Direzione di dipartimento (4) Direzioni	Giunta	L'incarico è conferito a dirigenti dotati di professionalità, capacità ed attitudini	Sì. L'incarico di Direttore di dipartimento non può durare più di	Sì, in caso di accertamento di responsabilità dirigenziale e di riorganizzazione che modifichi o sopprima la

[77] Entro il limite percentuale previsto dal comma 5 bis dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche.

[78] Allegato H (rif. artt. 16-162) del Reg. r. Lazio 6 settembre 2002, n. 1, recante *Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale* (da ultimo aggiornato il 29 aprile 2013).

	generali (4)		adeguate ai compiti da assolvere, secondo	cinque anni o superare la legislatura	struttura cui è preposto il dirigente.
Posizione di base	Responsabilità di strutture organizzative di base (4)	Direttori di dipartimento	quanto stabilito dal regolamento di organizzazione	Gli incarichi di Direttore regionale e gli altri hanno una durata da 2 a 7 anni.	Per i posti di *Direttore di dipartimento* il conferimento o il rinnovo avviene entro 90 giorni dall'insediamento del Presidente della Giunta.

(1) Presso la presidenza della Giunta opera una Conferenza di coordinamento, presieduta dal presidente della Giunta composta dai membri della Giunta e dai direttori di dipartimento.

(2) I dipartimenti della Giunta sono due.

(3) Il ruolo dirigenziale è suddiviso in due fasce con riflessi sul trattamento economico e sul conferimento di incarichi di direzione delle strutture organizzative.

(4) I posti di direzione regionale può essere affidata ad esterni.

(5) Rinvio al Riquadro n. 1.

Riquadro n. 1

Criteri, requisiti e procedure per il conferimento degli incarichi nella Regione Lazio.

1. Requisiti generali e specifici

Per il conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali si tiene conto, in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, con particolare riferimento alle esigenze di risanamento finanziario ed alla complessità della struttura interessata anche a seguito di processi di riorganizzazione: a) dei curricula in relazione alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni connesse all'incarico; b) delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente desunte anche

dalle valutazioni di risultato in precedenza conseguite; c) dei risultati conseguiti in precedenza nello svolgimento di attività connesse agli incarichi da conferire (se disponibili).

1.1. Curricula

Costituiscono elemento di valutazione desumibili dal curriculum o dagli atti d'ufficio: a) il titolo di studio; b) le specializzazioni, le abilitazioni possedute in relazione alla posizione da ricoprire e l'iscrizione ad albi professionali, se richieste; c) la comprovata esperienza professionale, acquisita in pubbliche amministrazioni, in enti di diritto pubblico o in aziende pubbliche o private, maturati nella qualifica dirigenziale; d) formazione manageriale.

1.2. Attitudini e capacità professionali

Costituiscono elementi di valutazione le capacità riconducibili alle seguenti caratteristiche: a) capacità di analizzare le criticità, valutando e approfondendo gli aspetti rilevanti dei problemi, unitamente alla capacità di rappresentarli e di proporre soluzioni innovative; b) capacità di definire obiettivi coerenti con le risorse disponibili, di valutare i vantaggi e gli svantaggi delle soluzioni individuate ponendo attenzione al rapporto costi e benefici; c) capacità di interagire con le altre strutture, valutando l'impatto delle proprie azioni all'esterno e di agire nella logica del vantaggio comune; d) capacità di gestire, organizzare e motivare i propri collaboratori favorendo anche lo sviluppo della loro professionalità e del loro potenziale; e) eventuali capacità specifiche relative alle competenze proprie della struttura da assegnare.

1.3. Risultati conseguiti in precedenza

In relazione allo svolgimento di attività connesse agli incarichi da conferire, si deve tenere conto della valutazione periodica dei dirigenti, nei casi in cui questa è prevista. I candidati dovranno, altresì, essere in possesso dei requisiti specifici previsti per le singole posizioni da indicare nello schema "A" allegato.

2. Procedura di conferimento degli incarichi di direttore di dipartimento e di direttore regionale a dirigenti del ruolo regionale

Ferma restando la disponibilità del posto che si intende ricoprire, gli incarichi di direttore di dipartimento e di direttore di direzione regionale sono conferiti a dirigenti regionali: a) con

deliberazione della Giunta regionale, su proposta del Presidente, sentito l'assessore competente in materia di personale, per gli incarichi di direttore di dipartimento; b) con deliberazione della Giunta regionale, su proposta del Presidente, sentito l'assessore competente in materia di personale, per gli incarichi di direttore di direzione regionale.

La richiesta, formulata dal presidente della Giunta regionale, alla quale è allegato lo schema "A" contenente l'indicazione delle caratteristiche richieste, è trasmessa dallo stesso al Segretario generale, il quale si avvale del responsabile del ruolo, ai fini dell'accertamento delle capienze e dell'eventuale individuazione del personale del ruolo stesso in possesso delle professionalità richieste per lo specifico incarico.

Il responsabile del ruolo su indicazione del Segretario generale, ultimati gli adempimenti di competenza, trasmette al presidente della giunta le schede degli eventuali dirigenti iscritti nel ruolo in possesso delle professionalità richieste per lo specifico incarico.

In fase di esame dei requisiti e delle caratteristiche del/i dirigente/i individuato/i dal responsabile del ruolo dovrà essere svolta una valutazione concreta e differenziata in riferimento alla maggiore rispondenza delle caratteristiche stesse alle peculiarità del posto da ricoprire e agli obiettivi da raggiungere. Ai fini di tale valutazione, si precisa che l'enunciazione delle attitudini e capacità professionali di cui all'argomento *"Requisiti generali e specifici"* hanno, necessariamente, nel presente atto, una valenza generale; esse rappresentano i profili ideali da tenere in considerazione ai fini della valutazione.

È, inoltre, indispensabile che vengano attentamente considerate e valutate quelle esperienze professionali che appaiono particolarmente affini allo specifico ruolo da svolgere. L'individuazione di tali esperienze, cui ricondurre le capacità attitudinali dei candidati, rientra nella discrezionalità del presidente della giunta poiché egli conosce la particolare connotazione che si intende attribuire al ruolo da svolgere.

La valutazione di cui sopra, non vincolata da procedure di comparazione formale fra i dirigenti individuati dal responsabile del ruolo, è svolta dalla Giunta regionale che, a conclusione della stessa, provvede a conferire l'incarico con propria deliberazione, esplicitando nella stessa le motivazioni della scelta del soggetto a cui intende conferire l'incarico. La decisione della Giunta è trasmessa: a) al responsabile del ruolo, ai fini dell'aggiornamento dei dati; b) alla struttura

competente per la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio; c) alla direzione regionale competente in materia di personale, per la predisposizione del relativo contratto individuale da sottoporre alla sottoscrizione del presidente della Giunta.

3. Procedura di conferimento degli incarichi di dirigente di area, dirigente di ufficio e di dirigente di staff delle strutture direzionali dipartimentali a dirigenti del ruolo regionale

Ferma restando la disponibilità del posto che si intende ricoprire, gli incarichi di dirigente di area, dirigente di ufficio e di dirigente di staff delle strutture direzionali dipartimentali sono conferiti a dirigenti regionali con atto di organizzazione del direttore del dipartimento interessato. A questi fini, qualora vi siano dirigenti in disponibilità, il responsabile del ruolo, acquisiti i curricula dei suddetti dirigenti, provvede a trasmetterli ai direttori dei dipartimenti che hanno strutture dirigenziali vacanti per l'affidamento dell'incarico, in caso di corrispondenza tra i requisiti richiesti per il posto da ricoprire, come individuati nello schema A, e quelli posseduti dall'interessato.

Qualora non vi siano dirigenti in disponibilità, la ricerca delle professionalità avviene, su richiesta del direttore di dipartimento competente, mediante pubblicazione di apposito avviso, cui è allegato il suddetto schema "A", sull'intranet regionale. La pubblicazione è effettuata dal responsabile del ruolo, il quale, previa assegnazione di un termine non inferiore a 5 giorni lavorativi per la presentazione delle candidature da parte dei dirigenti interessati, provvede all'inoltro al direttore del dipartimento competente delle candidature presentate dai dirigenti in possesso dei requisiti richiesti.

Il direttore del dipartimento interessato procede alla valutazione dei requisiti e delle caratteristiche del/i dirigente/i nel rispetto delle procedure precedenti.

Ultimata la valutazione, il direttore di dipartimento interessato provvede, con proprio atto di organizzazione, adeguatamente motivato, al conferimento dell'incarico. Tale atto è trasmesso: a) al responsabile del ruolo, ai fini dell'aggiornamento dei dati; b) alla direzione regionale competente in materia di personale, per la predisposizione e la sottoscrizione del relativo contratto individuale.

La valutazione non è vincolata da procedure di comparazione formale fra i dirigenti, poiché, in materia, l'esercizio del potere discrezionale del conferente è soggetto esclusivamente ai criteri generali determinati con il presente regolamento, sulla base della concertazione effettuata in sede aziendale con le organizzazioni sindacali. Nell'atto di conferimento dell'incarico sono, comunque,

esplicitate le motivazioni della scelta del soggetto a cui si intende conferire l'incarico stesso.

E' altresì facoltà dei direttori di dipartimento conferire, in deroga alla sopra descritta procedura di ricerca di professionalità all'interno del ruolo, incarichi dirigenziali diversi da quelli rivestiti, prima della scadenza dell'incarico in corso, qualora sussistano motivate esigenze organizzative, sempre che vi sia l'assenso del dirigente e sussista parità di posizione funzionale fra quella rivestita e quella da attribuire.

4. Procedura di conferimento degli incarichi con funzioni di staff, ispettive, di studio, programma, ricerca, progetto e consulenza a dirigenti del ruolo regionale

Gli incarichi con funzioni di staff, ispettive, di studio, programma, ricerca , progetto e consulenza sono conferiti, con atto di organizzazione del direttore del dipartimento interessato a dirigenti regionali, posti a disposizione del responsabile del ruolo, ai quali non sia stato conferito un incarico.

4.1. Disposizioni comuni

In caso di esito negativo della ricerca di professionalità all'interno del ruolo dovuto a: a) mancanza di requisiti generali e specifici richiesti per lo specifico incarico; b) per motivate esigenze organizzative legate alla funzionalità delle strutture dirigenziali, anche a seguito di processi di riorganizzazione, nel caso in cui i dirigenti ricoprano altro incarico di rilevante importanza; è facoltà dell'amministrazione procedere all'attivazione della procedura prevista per il conferimento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione regionale nei limiti delle percentuali definite al punto 5.

5. Procedura di conferimento degli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione regionale

Gli incarichi di direttore di dipartimento e direzione sono conferiti, con procedura ad evidenza pubblica, ai soggetti esterni all'amministrazione regionale.

La richiesta è formulata secondo le procedure definite, per le diverse tipologie di incarichi.

Il responsabile del ruolo, ultimati gli adempimenti di competenza, pubblicizza gli incarichi da attribuire, mediante "*Avviso informativo*" da pubblicarsi sul sito *web* della Regione, indicando i requisiti richiesti e le caratteristiche del posto da coprire, secondo quanto definito nell'argomento *"Requisiti generali e specifici"*.

I candidati presentano domanda e il relativo curriculum contenente tutte le indicazioni necessarie a dimostrare il possesso dei requisiti e le caratteristiche richieste entro 10 giorni dalla data di pubblicazione sul B.U.R.L. dell'avviso informativo. Il Segretario generale valuta le domande in termini di rispondenza ai requisiti richiesti e le segnala al presidente della Giunta al quale spetta individuare la candidatura prescelta. Per l'esame dei requisiti e delle caratteristiche dei candidati si applica la procedura definita ai punti precedenti per le diverse tipologie di incarichi.

Nella Campania[79], le strutture organizzative della Giunta si articolano in: dipartimenti, direzioni generali e unità operative dirigenziali[80]. A ciascuna di queste strutture è preposto un dirigente individuato tra quelli appartenenti al ruolo unico dirigenziale dell'amministrazione regionale (art. 6).

L'incarico di Capo dipartimento è attribuito con decreto del Presidente della Giunta, sentiti gli assessori delegati. La durata di tale incarico non può eccedere il termine di tre anni che sono rinnovabili. L'incarico cessa comunque decorsi novanta giorni dall'elezione del Presidente della Giunta (art. 7, c. 4). A ciascuna direzione generale è preposto un direttore generale, nominato dal Presidente della Giunta previa deliberazione della Giunta stessa. Il direttore generale svolge funzioni di direzione e controllo delle unità operative dirigenziali nelle quali si articola la direzione generale (art. 8, c. 1). Anche i dirigenti preposti a tali unità sono incaricati con decreto del Presidente della Giunta previa deliberazione di quest'ultima (art. 40, c. 2).

Per garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa è istituito un *comitato di coordinamento interdipartimentale*, formato dai capi di dipartimento e dal capo di gabinetto, che lo presiede e lo convoca. Alle riunioni del comitato partecipano anche i direttori generali per la trattazione di specifiche problematiche

[79] Reg. r. Campania del 15 dicembre 2011, n. 12, recante *Ordinamento amministrativo della giunta regionale della Campania*, autorizzato dall'art. 2 della l.r. Campania 6 agosto 2010, n. 8, recante *Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale*.

[80] Vi sono in realtà anche gli "uffici speciali", strutture di livello dirigenziale generale, poste alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta. Essi sono: l'avvocatura regionale, l'ufficio per il federalismo, il nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, la struttura tecnica di supporto in materia di politica sanitaria (art. 29).

interdisciplinari o di questioni di particolare rilevanza (art. 39, c. 1 e 2).

Tabella n. 5. Regione Campania

Posizione organizzativa (1)	***Tipo di incarico (3)***	***Organo conferente***	***Criteri e Modalità***	***Temporaneità***	***Spoils system***
				Sì.	Sì.
Posizione apicale (2)	Capo di dipartimento	Presidente della Giunta, sentiti gli assessori delegati	Assenza di criteri, requisiti e procedure di conferimento degli incarichi	L'incarico di Capo di dipartimento non può durare più di tre anni ed è rinnovabile	La posizione di Capo di dipartimento cessa decorsi novanta giorni dall'elezione del presidente della Giunta.
Posizione intermedia	Direzioni generali	Decreto del Presidente della Giunta previa delibera della Giunta stessa			
Posizione di base	Unità operativa dirigenziale				

(1) È istituito un comitato di coordinamento interdisciplinare, convocato e presieduto dal capo di gabinetto, composto dai capi di dipartimento e dai direttori generali in funzione della materia trattata.

(2) I dipartimenti della Giunta sono sei.

(3) Il ruolo è unico.

Nella Sicilia[81], l'organizzazione amministrativa della regione è articolata in strutture di massima dimensione, strutture di dimensione intermedia, denominate aree e servizi, e unità operative di base (art. 4, c. 1). La dirigenza regionale è ordinata in un unico ruolo articolato in due fasce riguardo al livello di professionalità e responsabilità. Tale distinzione ha rilievo agli effetti del trattamento economico e ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali. È altresì istituita una terza fascia in cui è inquadrato il personale con la qualifica di "dirigente amministrativo e tecnico" o equiparato (art. 6, c. 1).

Il conferimento di ciascun incarico dirigenziale e il passaggio a incarichi diversi avviene tenendo conto la natura e le caratteristiche dei programmi da realizzare, le attitudini e la capacità professionale del singolo dirigente, l'attività svolta. Di norma si segue il criterio della rotazione degli incarichi. Gli incarichi di direzione sono conferiti a tempo determinato e hanno una durata non inferiore a due anni e non superiore a sette con facoltà di rinnovo. Per ciascun incarico il contratto definisce l'oggetto, gli obiettivi e la durata (art. 9, c. 1-3).

L'incarico di *dirigente generale* è conferito con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta, su proposta dell'assessore competente, a dirigenti di prima fascia, e nel limite di un terzo, che può essere superato in caso di necessità di servizio, a dirigenti di seconda fascia ovvero a esterni entro il limite del 20 per cento della dotazione organica (art. 9, c. 4 e c. 8). Gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dall'elezione del Presidente e della Giunta. Se non si provvede entro tale termine, l'incarico si intende confermato sino alla sua naturale scadenza (art. 9, c .3).

Gli *altri incarichi dirigenziali* sono conferiti, per un periodo non inferiore a due e non superiore a sette anni, rinnovabili, a dirigenti di seconda fascia e per necessità di servizio a dirigenti di terza fascia, che continuano a mantenere la

[81] L.r. Sicilia 15 maggio 2000, n. 10, recante *Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana*, e successive integrazioni e modifiche.

qualifica di provenienza, in possesso di formazione culturale, professionale, capacità e attitudini adeguate alle funzioni da svolgere e che abbiano dimostrato, mediante i risultati conseguiti nell'esperienza lavorativa, l'attitudine ad assumere le responsabilità connesse alle funzioni da svolgere. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi previsti dall'ordinamento regionale (art. 9, c. 5-6). Tali incarichi sono conferiti dal dirigente generale e possono essere revocati, modificati e rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui è preposto. Decorso questo termine, gli incarichi già conferiti con contratto s'intendono confermati sino alla loro materiale scadenza (art. 9, c. 7 e 7-bis).

Tabella n. 6. Regione Sicilia

Posizione organizzativa	***Tipo di incarico (1)***	***Organo conferente***	***Criteri e Modalità***	***Temporaneità***	***Spoils system***
Posizione apicale	Dirigente generale	Presidente della Regione, previa delibera della Giunta, su proposta degli assessori competenti	Criteri vaghi evocanti le capacità professionali, l'attività svolta, ecc., che lasciano il più ampio margine discrezionale nel momento del conferimento dell'incarico.	Sì. Gli incarichi hanno una durata oscillante tra due e sette anni e sono rinnovabili	Sì. Gli incarichi di massima dimensione possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dall'elezione del Presidente della Giunta.

Posizione intermedia	Responsabile di area o servizio	Dirigente generale	Sì. Tutti gli incarichi non apicali possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui è preposto.
Posizione di base	Responsabile di unità operativa di base		

(1) Il ruolo è unico, diviso in tre fasce.

3.1.3. Tendenze principali negli ordinamenti regionali

Gli assetti organizzativi prescelti dai legislatori regionali tendono all'eterogeneità e al progressivo allontanamento dal modello ministeriale, con qualche importante eccezione. Le analisi di caso hanno evidenziato distanze considerevoli tra gli ordinamenti presi esame. A fronte di "catene organizzative" che si accorciano e semplificano (si pensi alle riforme in tal senso del Lazio o, ancor di più, della Campania[82]), continuano ad aversi strutture organizzative "lunghe", molto articolate, sino al bizantinismo. A questo riguardo, il riferimento implicito è ai casi del Veneto e della Sicilia[83].

Le scelte sull'assetto organizzativo rifluiscono sulla relazione strutturale tra politica e amministrazione. L'idea è la seguente: più livelli dirigenziali apicali si

[82] C. Avolio e F.P. Cerase, *L'ammodernamento della Regione Campania e la sua dirigenza: un processo incompiuto*, in *Amministrare*, 2012, p. 37 ss.

[83] R. Ursi, *La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana*, in *Reg.*, 2007, p. 895 ss.

prevedono sopra quelli intermedi, maggiore sarà la possibilità di un assoggettamento dell'alta dirigenza a meccanismi di caducazione automatica degli incarichi. Questa osservazione sarà meglio sviluppata e chiarita quando sarà esaminato il più recente orientamento della Corte costituzionale rispetto allo *spoils system*[84].

Tutte le regioni esaminate hanno introdotto e conservato il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione. Sovente questo principio è consacrato al livello normativo statutario. Ciò è un indice indiretto di una diversa percezione dell'importanza della professionalità e dell'imparzialità dell'amministrazione avvertita negli ordinamenti regionali?

Per iniziare a rispondere a questo quesito occorre porre attenzione a un altro importante aspetto di convergenza tra Stato e regioni: la privatizzazione del rapporto dirigenziale e la sua temporaneità funzionale resa possibile dall'*escamotage* di distinguere il rapporto di servizio da quella d'ufficio. Ciò è il preludio ad un'altra tensione verso il paradigma statale. Dove più dove meno, l'induzione empirica fa emergere una netta tendenza all'accentuazione della contiguità tra vertice politico e vertice amministrativo.

Questo risultato è perseguito con gli stessi strumenti usati e, nel tempo, messi a punto a livello statale.

In primo luogo, è attribuito alla politica il potere di conferimento degli incarichi dirigenziali: la Giunta, l'Ufficio di presidenza del Consiglio o in certi casi lo stesso Presidente della Giunta sono organi titolari del potere di nomina. Sono rare le occasioni in cui si dà potere di nomina rispetto alle posizioni dirigenziali di base ai titolari di uffici apicali di coordinamento di strutture dirigenziali. E anche là dove avviene, come in Sicilia, qui si era giunti a concepire un duplice *spoils system*. I direttori generali sono legati al cambio di Presidente e gli incarichi dirigenziali conferiti dai direttori generali possono essere revocati dal nuovo direttore generale entro tre mesi dalla sua nomina. Su questo si è però

[84] Si veda *infra § 4.1.*

pronunciata la Corte costituzionale in senso negativo[85]. Questa disposizione rende possibile una politicizzazione "a cascata" di tutte le posizioni dirigenziali. Sotto questo aspetto, la situazione in questa Regione è ancor più sbilanciata a vantaggio della politica rispetto a quanto non avvenga a livello statale.

In secondo luogo, la temporaneità del rapporto di ufficio, che per il livello intermedio è generalmente quinquennale (legislatura) e per quello apicale ancor più breve, analogamente a quanto capita nello Stato consente di precarizzare la dirigenza al di fuori del meccanismo della valutazione ed eventualmente della contestazione motivata della responsabilità dirigenziale.

In terzo luogo, è spesso prevista la facoltà di nominare personale esterno all'amministrazione in percentuali maggiori rispetto a quelle consentite nello Stato, senza che queste scelte siano sempre limitate da un adeguato obbligo di motivazione.

In quarto luogo, vi sono meccanismi di *spoils system*. Essi, tuttavia, riguardano gli incarichi apicali – le regioni con l'eccezione della Sicilia non arrivano a emulare il legislatore statale del 2002. Peraltro, tali previsioni sono proprie di quelle realtà regionali in cui la dinamica politica si connota o per instabilità o per un'accentuata competizione tra coalizioni. Non può ritenersi casuale che lo *spoils system* non sia presente ad es. negli ordinamenti di Emilia-Romagna e Veneto, due realtà a forte continuità politica[86]. E, viceversa, la caducazione automatica è esasperata in Sicilia dove negli ultimi due lustri la compagine politica che forma la maggioranza all'Assemblea regionale ha subito continue e radicali modificazioni, a cui hanno fatto seguito "rimpasti" nella giunta, sostituzioni nelle posizioni dirigenziali generali, ecc.

In quinto luogo, là dove è prevista la facoltà di revocare gli incarichi prima della loro scadenza anche per ragioni connesse alla ridefinizione dell'assetto

[85] Anche qui si rinvia al § 4.1.

[86] M.S. Righettini, *Quaranta anni dopo. La Regione Veneto e il suo management*, in *Amministrare*, 2010, p. 373 ss.; Id., *Quaranta anni dopo. La dirigenza della Regione Emilia-Romagna tra continuità politica e innovazione organizzativa*, *ivi*, 2011, p. 227 ss.

organizzativo si determina una precarizzazione della dirigenza che raggiunge livelli parossistici. Questa previsione sarà imitata dallo Stato[87]. Qui, gli ordinamenti regionali hanno fatto da apripista.

Last but not least, l'assenza o la vaghezza della definizione dei criteri, dei requisiti e delle procedure che dovrebbero condizionare il conferimento degli incarichi. Sotto questo profilo l'esperienza della regione Lazio è in forte controtendenza e molto innovativa anche rispetto allo standard presente nello Stato. La circostanza che proprio nel Lazio si sia perseguita un'aggressiva applicazione dello *spoils system* con riferimento ai direttori delle Asl lascia dubitare circa l'effettiva applicazione e sostanziale osservanza delle procedure volte all'individuazione dei candidati più idonei a ricoprire posizioni dirigenziali.

Da questo quadro possono ricavarsi le seguenti osservazioni.

La dirigenza delle Regioni, pur se assoggettata a discipline di matrice regionale, non presenta profili che la differenzino in modo sensibile da quella dello Stato. Come quella statale, anche la dirigenza regionale subisce la supremazia della politica. Quest'ultima, proprio utilizzando il potere di nomina, pone la dirigenza regionale in una condizione di debolezza, se non di sostanziale "ricattabilità". La posizione dirigenziale, bassa, intermedia, apicale, individuata con l'incarico conferito, determina anche qui il livello retributivo cui accede il dirigente.

Il cambiamento della forma di governo regionale realizzatosi con l'emanazione delle leggi cost. n. 1/1999 e 3/2001 e l'aggiornamento degli Statuti che ne è seguito hanno portato ad un rafforzamento della figura del Presidente della Regione. Ciò ha incrementato il grado autonomia e della capacità di influenza della politica locale, invece storicamente condizionata, se non subordinata, a quella nazionale. Ne è scaturita la penetrazione, anche nel contesto di governo regionale, di quello spirito maggioritario per il quale il Presidente si impegna per l'attuazione del programma affidando a questo buona parte delle

[87] Si v. *infra* § 4.2.

speranze di una conferma elettorale. Ciò innesca anche una *passion des places*. Difatti, sul rafforzamento dei reticoli clientelari le maggioranze assegnano l'altra parte delle loro speranze di essere confermate in sede elettorale, secondo la logica per la quale si asservisce l'amministrazione a "macchina del consenso".

Ne discende che la potestà concessa alle regioni di differenziare il regime della dirigenza dal modello statale non ha condotto ad assetti normativi che elevano la forza della dirigenza enfatizzando il suo essere strumento di reificazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica. Proprio come si è visto rispetto all'esperienza statale, la connessione strutturale tra politica e dirigenza, se del caso ancor più pervasiva a livello regionale, mette in forte discussione anche l'effettività della distinzione funzionale.

Tale osservazione trae una conferma indiretta dalla circostanza che la Corte costituzionale, nella sua reazione agli eccessi di fidelizzazione della dirigenza, che ha preso l'avvio nel 2007, si pronuncerà accogliendo la gran parte delle questioni di legittimità costituzionale promosse rispetto alle discipline regionali [88].

3.2. Gli incarichi dirigenziali negli enti locali

3.2.1. Distinzione funzionale tra politica e amministrazione

Anche negli enti locali vige il principio della separazione funzionale tra politica e amministrazione[89]. Anzi, è in quest'ambito che tale principio ha avuto il suo esordio nell'ordinamento italiano a seguito dell'emanazione della l. n. 142/1990[90]. Ma proprio per questo livello di governo, sin dal principio, si è immaginato che le figure dirigenziali coinvolte nella definizione dell'indirizzo

[88] C. cost.: sent. n. 104/2007, sent. n. 9/2010, sent. n. 34/2010.
[89] In argomento, L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, p. 184.
[90] Su questo si sofferma L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, 2005, II ed., p. 53 s.

politico dell'ente dovessero essere fiduciarie. Si pensi agli incarichi di direttore generale e di segretario comunale[91].

Il principio per le autonomie locali è oggi sancito dal d.lg. n. 267/2000, che rimanda agli statuti e ai regolamenti il compito di disciplinare la dirigenza locale, ma enuncia i principi ai quali tali fonti si devono attenere: «sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo» adottati dagli organi politici al vertice dell'ente (art. 107, c. 3)[92]. Ai dirigenti spetta una competenza residuale, nella misura in cui esercitano «tutti i compiti che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo» e, in specie, «tutti i compiti […] non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni di segretario o del direttore generale» (art. 107, c. 2). I dirigenti «sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione (art. 107, c. 6). In attuazione di queste linee generali, sono espressamente qualificati come poteri di gestione riservati ai dirigenti ad esempio l'assunzione degli impegni di spesa nell'ambito delle risorse assegnate con la programmazione finanziaria, la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità delle procedure di appalto e di concorso, la stipulazione dei contratti, gli atti di amministrazione e di gestione del personale, ecc. (art. 107, c. 3)[93].

Nell'attuazione di questa disciplina, la giurisprudenza ha ritenuto di competenza dei dirigenti, ad esempio: l'emanazione del decreto di occupazione di urgenza, la decisione sulla istanza di revisione dei prezzi avanzata dall'impresa aggiudicataria di concessione per la costruzione di opere pubbliche, la revoca

---

[91] La questione delle fiduciarietà e dell'indipendenza dirigenziale è trattata da L. Mazzarolli, *Il dirigente dell'ente locale tra «rapporto di fiducia» e «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrative*, in *Reg.*, 2002, p. 21 ss.; G. Vesperini, *Gli enti locali*, Roma-Bari, 2004, p. 112.

[92] R. Cavallo Perin e A. Romano, *Dirigenza e incarichi,* in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, p. 574 ss.

[93] L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, op. cit., p. 184.

dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande, gli atti di repressione dell'abusivismo edilizio, la cessazione dell'attività di bar, la stipulazione dei contratti, la contestazione degli addebiti nel corso di un procedimento disciplinare a carico di un dipendente e l'irrogazione delle relative misure, il provvedimento di decadenza dall'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, il rilascio di concessione edilizia, la verifica tecnica e di legittimità degli atti di gara, la presidenza della commissione di concorso e l'approvazione della relativa graduatoria, l'ordine di demolizione di un manufatto abusivo, l'ordinanza di cessazione di una linea ferroviaria in gestione governativa, la responsabilità delle procedure di appalto e la stipula dei contratti[94].

Questo lungo elenco significa che buona parte dell'attività amministrativa dagli enti locali è uscita dalle mani dei sindaci o presidenti di provincia: basti pensare al rilascio dei titoli edilizi, dal 1997 affidati all'amministrazione e non più al sindaco. È, allora, tanto più importante verificare se la relazione strutturale che lega la dirigenza degli enti locali dagli organi di governo determini o meno le condizioni per una riconquista – in via di fatto – di potere politico sulla gestione amministrativa.

3.2.2. Criteri e modalità di nomina dei dirigenti

L'art. 109, c. 1, del d.lg. n. 267/2000, dispone che gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato[95]. L'organo che li conferisce è il sindaco o il presidente nelle province «con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale», in relazione agli obiettivi indicati nel loro programma amministrativo.

La legge rinvia a una fonte locale. A titolo di esempio, può prendersi in esame il regolamento di organizzazione e funzionamento del comune di Roma

[94] Questo elenco è tratto da G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, op. cit., p. 2001 s.
[95] L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit., p. 185.

che, data la dimensioni e la rilevanza di questo ente, può assumere valore emblematico[96]. All'art. 38 di tale regolamento si legge che «gli incarichi di funzioni dirigenziali sono conferiti nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza». Per questo l'amministrazione rende conoscibili le posizioni disponibili attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale acquisendo le eventuali disponibilità da parte degli interessati. La pubblicità è diversa e rivolta verso l'esterno laddove l'amministrazione intenda conferire l'incarico a personale esterno.

La direzione delle strutture apicali è conferita e revocata dal sindaco, su proposta dell'assessore alle politiche delle risorse umane, sentito l'assessore competente per materia[97]. «Il sindaco con propria ordinanza assegna i dirigenti sub-apicali alle singole strutture dell'amministrazione» (c. 3). I direttori delle strutture apicali, a seguito dell'assegnazione dei dirigenti, conferiscono e revocano gli incarichi di direzione delle unità organizzative, nonché gli incarichi di direzione delle unità temporanee di scopo e gli incarichi di progetto.

Tutti gli incarichi sono di norma conferiti per una durata corrispondente a quella della programmazione pluriennale dell'ente, tenendo conto della complessità della posizione da ricoprire e della specificità degli obiettivi. Tale durata non può comunque eccedere il termine del mandato del sindaco.

Il provvedimento di conferimento dell'incarico è motivato, in relazione alle risultanze curriculari, secondo i seguenti criteri: a) attitudini alla direzione, al coordinamento del lavoro e alla valorizzazione dei propri collaboratori, con particolare riferimento ai profili motivazionali ed organizzativi, alla gestione delle risorse finanziarie e professionali assegnate; b) precedenti esperienze professionali che evidenzino la concreta idoneità ad esercitare le funzioni connesse all'incarico da ricoprire; c) risultati conseguiti in precedenti incarichi di direzione; d)

[96] *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi di Roma Capitale.*

[97] Gli incarichi di direzione apicale di norma non possono essere conferiti a dirigenti che abbiano maturato meno di due anni di effettivo esercizio di funzioni dirigenziali (art. 38, c. 7, reg. Comune di Roma)

specificità delle competenze organizzative possedute; e) studi compiuti e qualificazione culturale.

Incarichi dirigenziali possono essere conferiti anche a personale esterno all'amministrazione. In questo caso ricorrono due limiti. Il primo è che tali incarichi non possono essere pari a più del 5 per cento della dotazione organica dell'ente. Il secondo è che il contratto non può avere durata superiore a quella del mandato del sindaco o del presidente di provincia.

La legge dispone che gli incarichi dirigenziali sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della Giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. Nel regolamento del Comune di Roma vi è anche la previsione in base alla quale, anche in assenza di valutazione negativa, gli incarichi possono essere anticipatamente revocati a seguito di processi di riorganizzazione della macrostruttura. In questa circostanza, la revoca è disposta con preavviso e adeguata motivazione «prospettando al dirigente interessato il conferimento di un nuovo incarico» (art. 39, c. 4).

La situazione di dipendenza dalla politica del funzionamento dell'amministrazione, se del caso, è ancor più forte negli enti locali di dimensioni minori nei quali sovente non vi sono neppure dirigenti di ruolo e gli incarichi direttivi sono affidati dal vertice politico a funzionari[98].

[98] Ciò in base all'art. 109, c. 2, d.lg. n. 267/2000. La responsabilità possa essere affidata a dipendenti di qualifica professionale D, ovvero, in mancanza, a dipendenti con profili professionali di qualifica "C" o "B" (art. 11, c. 3 del contratto collettivo quadro – comparto enti locali – del 31/3/1999). Un'ulteriore possibilità per i comuni privi, sempre, di posizioni dirigenziale è quella di stipulare convenzioni ovvero conferire incarichi e contratti ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 110 d.lgs. 267/2000.

3.2.3. Il quadro d'insieme

Nei grandi comuni, dove generalmente vi sono dirigenti di ruolo, il regime di conferimento degli incarichi è tale da schiacciarli in una stringente subalternità al vertice politico. La potenziale idoneità della dirigenza locale a valorizzare principi quali la professionalità e l'imparzialità è dimidiata dalla logica per la quale è preminente assicurare all'organo politico gli tutti gli strumenti per realizzare il programma elettorale[99].

Come osservato in precedenza per le regioni, anche per gli enti locali, la forma di governo imperniata sull'elezione diretta del sindaco (o del presidente di provincia)[100] si riflette sulla relazione strutturale tra la politica e la dirigenza.

Il caso rappresentato dal comune di Roma è significativo. La carriera di tutti i dirigenti dipende da una decisione del vertice politico. Il loro incarico è temporaneo e ha una durata ancorata al massimo a quella del mandato del sindaco. Si determina in questo modo la condizione per una radicale decadenza automatica degli incarichi che ricade su tutte le posizioni dirigenziali. Un'altra pressione sui dirigenti di ruolo si ha con la possibilità che gli incarichi siano dati a esterni. La determinazione dei requisiti a giustificazione delle nomine è tale da consentire ampi margini di discrezionalità[101].

Nei piccoli comuni, la situazione è se del caso ancora più esasperata. Pur avendo anch'essi introiettato il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione e, soprattutto, pur essendo essi gli enti della sussidiarietà

---

[99] Osserva L. Vandelli, *Il governo locale*, cit., p. 112, «Il primo fondamentale elemento che ha contrassegnato l'evoluzione del sistema politico locale, in questi anni, è costituito dal passaggio dalla diffusa assenza di leadership esterne ai partiti e dalla fungibilità dei sindaci […] alla personalizzazione. Diffusamente, il sindaco ha conquistato un ruolo di reale punto di riferimento delle identità civiche e del senso di appartenenza dei cittadini; presentandosi, nel quadro istituzionale italiano, come figura dotata di un particolarissimo grado di legittimazione e rappresentatività. D'altronde, accanto a questa forte concentrazione di responsabilità, che fa del sindaco il baricentro della vita politica locale, si è affermata la concezione di una coessenziale esigenza di periodico ricambio».

[100] S. Cassese, *Modelli di poteri pubblici e riforma elettorale (con particolare attenzione per l'elezione del sindaco)*, in *Reg*., 1992, p. 1677 ss; L. Vandelli, *Sindaci e miti*, Bologna, 1997

[101] Il punto è sviluppato da G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003, p. 436 ss.

burocratica (sebbene nei limiti costituzionali della differenziazione e dell'adeguatezza), questi comuni conferiscono incarichi dirigenziali a personale di gruppo "D" o, in mancanza "C" e "B". Senza neppure la garanzia dello status professionale di dirigente, il legame tra organo politico e burocrate con funzioni direttive può farsi ancora più intenso, rendendo meramente ipostatico l'assetto di distinzione funzionale tra sindaco e apparato comunale. Per comprendere l'incidenza di questo fenomeno, basti pensare che, su 8.092 comuni in Italia, quelli di piccola dimensione sono 5.683: il 70,2 per cento del totale[102].

3.3. I vertici delle organizzazioni pubbliche in forma privata

Sono numerose le società il cui capitale è detenuto totalmente o per la quota di controllo dallo Stato (una trentina di enti) e dalle regioni e dagli enti locali (migliaia)[103] (sebbene alcuni abbiano messo in discussione la possibilità per i pubblici poteri di costituire tali enti[104]).

---

[102] In dettaglio, i comuni con fino a 1000 abitanti sono il 24,1 per cento, con un numero di abitanti compreso tra 1001 e 2500 sono il 26,3 per cento, con un numero di abitanti compreso tra i 2501 e i 5000 il 19,8 per cento (Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat 2011).

[103] Le partecipazioni di maggioranza/controllo del solo MEF-Dipartimento del Tesoro, nel 2013, sono: 1) Alitalia in a.s. (49,90%); 2) ENEL S.p.a. (31,24%); 3) ENI S.p.a. (4,34%) [*Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. detiene una partecipazione del 25,76%*]; 4) Finmeccanica S.p.a. (30,20%); 5) Agenzia Attr. Invest. Svil. Impresa S.p.a. (100%); 6) ANAS S.p.a (100%); 7) ARCUS S.p.a. (100%); 8) Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (80,10%); 9) Cinecittà Luce S.p.a. (100%); 10) Coni Servizi S.p.a. (100%); 11) Consap S.p.a. (100%); 12) Consip S.p.a. (100%); 13) Expo 2015 S.p.a. (40%); 14) ENAV S.p.a. (100%); 15) EUR S.p.a. (90%); 16) Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. (100%); 17) GSE S.p.a. (100%); 18) Istituto Luce – Cinecittà S.r.l. (100%); 19) Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. (100%); 20) Italia Lavoro S.p.a. (100%); 21) Poste Italiane S.p.a. (100%); 22) RAI Radio Televisione Italiana S.p.a. (99,56%); 23) Rete Autostrade Mediterranee S.p.a. (100%); 24) Sicot S.r.l. (100%); 25) Società per lo Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.a. (60,06%); 26) SOGEI S.p.a. (100%); 27) SOGESID S.p.a. (100%); 28) SOGIN S.p.a. (100%); 29) STMicroelectronics Holding N.V. (50%); 30) Studiare Sviluppo S.r.l. (100%).

[104] Questa prerogativa è discussa da V. Cerulli Irelli, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2011. In argomento, si v. G. Rossi, *Le società per azioni enti pubblici*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, II, p. 1818 ss.; C. Ibba, *Le società legali*, Torino, 1992; M. Renna, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle s.p.a. derivanti da trasformazioni di enti pubblici economici e aziende autonome statali*, Torino, Giappichelli, 1997; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001; F.G. Scoca, *Il punto sulle cosiddette società pubbliche*, in *Dir. econ.*, 2005, p. 239 ss.; P. Pizza, *Le società di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Milano, 2007.

Tra queste società occorre tracciare una prima fondamentale distinzione[105]. In primo luogo, vanno considerate le società-impresa che operano in mercati aperti alla concorrenza. Si pensi a titolo esemplificativo all'Eni, all'Enel, alle Poste italiane, a Finmeccanica. In secondo luogo, vi sono società che pur svolgendo attività economiche "industriali e commerciali" operano in mercati in tutto o in parte protetti. Si pensi alle società degli enti territoriali titolari di servizi pubblici locali. In ultimo luogo, troviamo società non imprese che svolgono funzioni amministrative di vario tipo. Si pensi ad esempio all'Anas, all'Enav oppure alla Consip.

Come anticipato, il tratto che accomuna tutte queste società è che lo Stato o un altro ente pubblico controllano il loro capitale e, quindi, esercitano su di esse i poteri e diritti che l'ordinamento riconosce all'azionista di maggioranza o di controllo. Fra questi poteri vi è il diritto di voto in assemblea per la nomina degli organi di vertice delle società: presidente, amministratore delegato, consiglio di amministrazione, ecc. I vertici societari in ragione delle previsioni statutarie e delle altre regole di autorganizzazione conferiscono ad altri manager incarichi sub-apicali. Al riguardo, assume particolare rilievo la Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze del 24 giugno 2013, che ha indicato criteri e modalità per la nomina dei componenti degli organi di vertice (e per le loro remunerazione) delle società controllate direttamente o indirettamente dal Ministero[106].

Si è innanzi ad un'attività privata dei pubblici poteri e, quindi, si potrebbe ritenere che le scelte compiute dall'azionista pubblico possano essere le più discrezionali e sottratte ai vincoli del diritto amministrativo. Eppure è lecito chiedersi in quali termini anche in questo frangente valgano i principi

---

[105] G. Napolitano, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, p. 999 ss.

[106] Ministero dell'economia e delle finanze, *Direttiva in ordine all'adozione di criteri e modalità per la nomina dei componenti degli organi di amministrazione e di politiche per la remunerazione dei vertici aziendali delle società controllate direttamente o indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze* (24 giugno 2013).

dell'imparzialità e del buon andamento e, dunque, quali limiti possono immaginarsi alla fiduciarietà tra la politica e i vertici di questo elevatissimo numero di società in pubblico comando. La nozione funzionale e non soggettiva di pubblica amministrazione[107] impone di estendere anche a queste figure l'analisi dei rapporti strutturali tra la politica e i vertici dell'amministrazione.

Questione preliminare è capire se le società in mano pubblica debbano o meno ricevere indirizzi che si collochino sull'orizzonte politico delle opzioni macroeconomiche. In caso di risposta affermativa, l'orientamento giuridico che prevale per le strutture propriamente burocratiche è l'avallo della fiduciarietà politica delle figure apicali che compartecipano alla formazione degli indirizzi[108]. Se, viceversa, la risposta è negativa, le ragioni della selezione e dell'avvicendamento delle posizioni societarie apicali dovrebbero ricadere strettamente sul versante della professionalità e della dimostrata capacità di generare valore per la società.

Nel caso in cui la società sia quotata in borsa e operi in mercati aperti alla concorrenza, sarà proprio il funzionamento del mercato a fungere da limite alle scelte arbitrarie (perché ispirate a esigenze politiche) del governo. All'opposto se la società non opera sul mercato oppure la sua costituzione di fatto è un superamento solamente formale del modello ente pubblico, le ragioni della imparzialità e del buon andamento andrebbero considerate prioritarie. Del resto non sorprende che anche soggetti formalmente privati possano essere chiamati, in certe condizioni, a osservare le regole del diritto amministrativo. Lo stesso legislatore, ad esempio, con riferimento alle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali ora impone che sia seguita la procedura concorsuale per le assunzioni[109]. Con riferimento alle «altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo» è disposto che esse adottino «con propri provvedimenti criteri e

[107] La nozione va intesa nel senso chiarito da S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale, I,* cit., p. 196 ss.

[108] Si cfr. *infra* § 4.1, dove si richiama questo nuovo e più recente orientamento espresso dalla Corte costituzionale nelle sent. n. 34 e 304 del 2010.

[109] Art. 18, c. 1, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008.

modalità per il reclutamento del personale e per il *conferimento degli incarichi»,* nel rispetto dei principi «anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità»[110]. Mentre le società quotate su mercati regolamentati sono esonerate dall'applicazione della regola delle assunzioni in base a procedura selettiva pubblica[111].

Anche il Consiglio di Stato sembra orientarsi in questa direzione. In una sua recente pronuncia, riguardante una controversia legata alla formazione del consiglio di amministrazione di una società a responsabilità limitata, partecipata in via totalitaria dallo Stato, il giudice amministrativo ha abbracciato un criterio spiccatamente sostanzialistico[112]. Dopo aver accertato che la società in questione non svolge un'attività d'impresa, in quanto non si assume alcun rischio percependo dallo Stato le risorse finanziarie che le consentono di funzionare, e che la sua azione persegue un interesse pubblico, il Consiglio di Stato arriva a negare la natura privata di tale ente. Da questa qualificazione giuridica il giudice fa discendere dirette conseguenze processuali e sostanziali. Afferma, quindi, la propria giurisdizione sul caso e afferma che la configurazione non privatistica della società «si riflette sull'attività interna alla società e sulla preposizione dei suoi organi. Le pubbliche amministrazioni agiscono attraverso propri organi che […] vengono in concreto costituiti con un'investitura che avviene mediante procedimenti amministrativi elettivi o di nomina, tali da instaurare un rapporto d'ufficio con l'ente. […] Questo assetto, seppur con adattamenti necessari, opera analogamente in presenza di una società pubblica che svolge attività amministrativa, quando si deve provvedere alla costituzione degli organi sociali»[113].

---

[110] Art. 18, c. 2, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008.

[111] Art. 18, c. 3, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008.

[112] Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2013, n. 122, commentata da S. Del Gatto, *La natura degli atti di nomina degli amministratori di società partecipate dallo Stato*, in *Gda*, 2013, p. 613 ss.

[113] Punti da 4.5 a 5.2. della sentenza evocata.

Questo caso ingenera un paradosso. In precedenza, si è visto come il giudice ordinario consideri gli atti di nomina interni alle amministrazioni persone giuridiche pubbliche esercizio di potere privato datoriale. Ora, invece, il giudice amministrativo colloca sul versante provvedimentale, quindi amministrativistico, le decisioni sulla costituzione di organi di una società quando la presenza di alcuni indici portino a considerarla solo formalmente di diritto privato.

Rimane aperta, peraltro, la contraddizione per la quale si abbandonano moduli organizzativi pubblicistici a vantaggio di modelli privatistici e, poi, su di essi si innestano istituti e condizioni di diritto amministrativo, sulle assunzioni, sulle nomine, ma anche rispetto ai poteri di indirizzo e di direzione che il socio pubblico può esercitare nei confronti delle compagine privatizzata.

4. Le reazioni agli eccessi di fidelizzazione della dirigenza pubblica

4.1. La giurisprudenza costituzionale

I dubbi di legittimità costituzionale sollevati sulle disposizioni che elevano la precarietà della dirigenza pubblica italiana hanno condotto a importanti pronunce della Corte costituzionale, nella cui giurisprudenza possono evidenziarsi due fasi distinte.

La prima, che comprende il decennio dal 1996 al 2006, si connota per una forte adesione alle scelte del legislatore sia sulla privatizzazione sia sul regime degli incarichi. La Consulta rinvia alla discrezionalità delle Camere le scelte da assumere sugli assetti giuridici del rapporto di lavoro dirigenziale anche del legame strutturale con la politica.

La seconda fase prende avvio nel 2007 e può considerarsi ancora non esaurita. In controtendenza rispetto al periodo precedente, la Corte costituzionale ha optato per una "riquotazione" del principio d'imparzialità contrastando e limitando la tendenza alla precarizzazione della posizione dirigenziale.

4.1.1. La prima fase (1996-2006)

Rispetto al complessivo assetto normativo disegnato nel 1998-1999, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nel 2002, con l'ordinanza n. 11. In quell'occasione il Tar Lazio aveva prospettato dubbi di legittimità costituzionale in riferimento alla modifica introdotta nella disciplina degli incarichi dirigenziali. Come osservato in precedenza (*supra* par. 2.2), è proprio questa correzione della riforma che dà avvio alla tendenza verso fidelizzazione della dirigenza alla politica.

Dunque, al giudice delle leggi è data la possibilità di pronunciarsi tempestivamente per porre un freno a questa tendenza. Per la Corte, però, le censure di legittimità costituzionale sono addirittura prive della non manifesta infondatezza.

Nella breve ordinanza di rigetto, la privatizzazione del regime giuridico è ritenuta legittima, come già affermato dalla Consulta nella sent. n. 313/1996. L'idea da cui i giudici muovono è che la Costituzione non imporrebbe lo *status* pubblicistico dell'alta dirigenza. Il profilo d'illegittimità sollevato dal giudice amministrativo[114], incentrato sul conferimento degli incarichi dirigenziali, è invece liquidato in poche battute[115].

Nel 2006, la Corte è invece chiamata a valutare la legittimità di meccanismi di *spoils system* previsti da alcune discipline regionali[116]. La previsione sulla quale

---

[114] Così, S. Battini-B. Cimino, *op. cit.*, 1015. Sull'ordinanza della Consulta, si v. anche A. Boscati, *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, p. 299; P. Cerbo, *Lo status del dirigente pubblico e l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, 483.

[115] Nell'ordinanza si legge: «la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti - in particolare il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell'accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 29 del 1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 del d.lgs. n. 165 del 2001) - è connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti».

[116] La pronuncia snodo nell'evoluzione della giurisprudenza della Consulta è qui esaminata pur avendo a oggetto una disciplina regionale che sarà esaminata nella Parte II della presente

si addensa il dubbio di legittimità dispone la decadenza automatica, al rinnovo del Consiglio regionale, di un'estesa congerie di titolari di organi o di enti della regione. Nella sua pronuncia, la sent. n. 233/2006, la Corte assume un orientamento non contrario a tale meccanismo. Il ragionamento formulato dal giudice delle leggi è che lo *spoils system*, laddove applicato a posizioni dirigenziali apicali, costituisce un fattore in grado di «rafforzare la coesione fra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico». Esso, in altri termini, diviene uno strumento tale da «consentire il buon andamento dell'ente».

Questa sentenza rappresenta un precedente rilevante. In questa pronuncia, si enuncia la tesi per la quale il legame fiduciario tra corpo politico e dirigente di vertice consente la migliore e più incisiva tutela del principio costituzionale del buon andamento. In tale ragionamento, sembra non trovare spazio il problema di come la precarizzazione della dirigenza, causata da forme di caducazione automatiche, possa riflettersi nella compressione dell'altro principio enucleato dall'art. 97 cost., quello di imparzialità. L'argomentazione della Consulta non è tale poi da eliminare ogni ambiguità. L'ammissione della legittimità dello *spoils system* è limitata alle «posizioni apicali». La Corte, però, non chiarisce esattamente quali siano o quale sia il criterio per individuarle in concreto[117]. Sembra evincersi dalle motivazioni che la natura apicale deriverebbe «dall'autorità nominante: se questa è politica, allora il nominato è apicale e legittimamente assoggettabile a *spoils system*. Un simile criterio applicato alla dirigenza statale, avrebbe comportato una valutazione di legittimità costituzionale sia dello *spoils system* previsto a regime, fin dal 1998, per i capi dipartimento e i segretari generali, sia dello *spoils system una tantum*, che nel 2002 era stato applicato anche ai titolari degli altri uffici dirigenziali»[118].

---

indagine. Può osservarsi sin d'ora che le scelte del legislatore nazionale hanno prodotto in quelli regionali tendenze emulative.

[117] Lo osserva S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione*, cit., 52 s.

[118] Così S. Battini, *op. ult. cit.*, p. 53 e dello stesso autore in argomento, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo* spoils system, in *Gda*, 2006, p. 911 ss. Si v. anche C. Pinelli, *L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la*

Si tratta, in definitiva, della costituzionalizzazione del *political patronage*.

4.1.2. La seconda fase (2007-2013)

Appena un anno dopo, l'orientamento della Consulta sullo *spoils system* muta significativamente.

Nelle sentenze. n. 103 e 104 del 2007, riguardanti rispettivamente la cessazione automatica degli incarichi dell'intera dirigenza statale e dei direttori generali delle aziende sanitarie locali della Regione Lazio, si conferma il concetto secondo cui lo *spoils system* non colliderebbe con norme costituzionali, se riguardante le posizioni apicali, mentre presenterebbe profili di illegittimità, laddove fosse riferito alle altre posizioni dirigenziali. La Corte riconsidera, quindi, il modo di identificare le posizioni apicali che sono questa volta intese, diversamente dalla pronuncia del 2006, in modo fortemente restrittivo[119].

La sent. n. 103/2007, che concerne la dirigenza statale, nega che possano considerarsi apicali tutti gli uffici i cui titolari siano nominati dall'autorità politica. Più netta è la discontinuità segnata dalla sent. n. 104/2007. Qui, la Corte esclude che debba ricondursi al novero delle posizioni apicali il ruolo ricoperto dal direttore generale delle aziende sanitarie della Regione Lazio. Giova ricordare, peraltro, che la stessa Corte con la sent. n. 233/2006 aveva inteso legittimo

---

vanificazione dell'art. 97 Cost., in Giur. Cost., 2006, p. 2357 ss. Un orientamento in parte differente è di G. Gardini, *Lo* spoils system *al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Lav. nelle p.a.*, 2006, p. 679 ss.

[119] G. Corso e G. Fares, *Quale spoils system dopo la sentenza n. 103 della Corte Costituzionale?*, in www.giustamm.it; S. de Gotzen, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Reg*., 2007, p. 848 ss.; G. Gruner, *Considerazioni intorno agli istituti di spoils system previsti dall'art. 19 comma 8 del d.lg. n. 165 del 2001 e dell'art. 6 comma 1della legge n. 145 del 2002 alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro amm.*, 2007, p. 1844 ss.; A. Massera, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Gda* 2007, p. 1307 ss.; F. Merloni, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione (commento alle sentt. n. 103 e 104 del 2007),* in *Reg*., 2007, 5, pp. 836 ss.; F. Saitta, *Burocrazia e indirizzo politico: il modello della Corte Costituzionale*, in www.diritto-amministrativo.org; F.G. Scoca, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giur. cost.*, 2007, II, 1615.

l'assoggettamento a cessazione automatica il medesimo incarico di direttore generale delle Asl della Regione Calabria.

La seconda fase della giurisprudenza Corte costituzionale inaugurata dalle sentenze "gemelle" del 2007 è contrassegnata da un differente approccio culturale rispetto all'intera fase precedente[120]. Al di là dei comprensibili sforzi per evitare l'aperta sconfessione delle pronunce di appena un anno precedenti, la Corte esprime una posizione di chiara avversione alla precarizzazione della funzione dirigenziale, che finirebbe sottoposta alle «influenze dei partiti politici» per l'assenza di un adeguato sistema di garanzie rispettose dei principi del giusto procedimento. Ciò non solo compromette il rispetto del principio d'imparzialità, ma è anche in contrasto con lo stesso principio di buon andamento. «Se dunque, nella logica del 2006, tale principio richiedeva la coesione, e quindi la fiducia, fra politica e amministrazione, nella logica delle pronunce del 2007 il buon andamento reclama, all'opposto, la valutazione obiettiva dei risultati conseguiti dal dirigente»[121].

Un'importante esplicazione del nuovo approccio della Corte costituzionale si ha nella sent. n. 351 del 2008, diretta conseguenza della sent. n. 104/2007 che, come visto, dichiarava l'illegittimità dello *spoils system* per i direttori generali delle Asl laziali. La legge della Regione Lazio, con la quale s'intendeva osservare tale declaratoria d'incostituzionalità, prevede per i direttori i cui incarichi sono cessati il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro oppure

[120] Il nuovo orientamento della Corte costituzionale è confermato nelle seguenti altre pronunce. Nella sent. n. 390/2008, si stabilisce che se lo *spoils system* è illegittimo per i dirigenti che svolgono compiti di gestione, lo è a fortiori per i funzionari che svolgono compiti di controllo. Il caso riguarda componenti di collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. Nelle sentt. n. 168/2008 e n. 81/2010, si afferma l'illegittimità dello *spoils system* anche per i titolari di uffici dirigenziali tratti dall'esterno dell'amministrazione. Nelle sentt. n. 124/2011 e n. 246/2011, si è spiegato che se lo *spoils system* è illegittimo quando sia *una tantum*, applicabile una sola volta per effetto di una previsione transitoria, esso è del pari illegittimo se si prevede come criterio a regime, applicabile sempre allorquando vi sia un avvicendamento di governo.

[121] S. Battini, *op. cit.*, p. 54.

un'offerta di equo indennizzo. La seconda soluzione è imposta dalla legge qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi[122].

Il tentativo perseguito dal legislatore regionale è stato eludere la sentenza della Consulta mantenendo i nuovi direttori generali nelle rispettive posizioni e versando a quelli cessati un indennizzo pecuniario per cercare di ottenere la loro acquiescenza. Il risultato di ciò è che nella legislazione del Lazio lo *spoils system* diviene oneroso. La Corte, chiamata a pronunciarsi sul punto, annulla anche questa previsione sostenendo che, se forme di risarcimento pecuniario per la perdita dell'incarico possono essere un ristoro per la sfera patrimoniale del direttore generale, non forniscono alcuna tutela degli interessi collettivi rappresentati dall'imparzialità e dal buon andamento. Interessi che, incorporati in norme costituzionali, avevano appunto indotto l'annullamento del meccanismo di cessazione automatica.

Un perfezionamento del mutato atteggiamento della Corte costituzionale vi è nella sent. n. 34 del 2010. Questa pronuncia è molto rilevante, in primo luogo, perché evidenzia in modo incontrovertibile l'*overrulling* voluto dalla Consulta rispetto al precedente rappresentato dalla sent. n. 233/2006; in secondo luogo, perché fornisce una diversa e più restrittiva modalità di perimetrazione dello *spoils system* compatibile col dettato costituzionale.

La questione di costituzionalità concerne la stessa disposizione calabrese ritenuta legittima nella pronuncia del 2006. Poiché con la sent. n. 104/2007 la Corte ha affermato che la posizione di direttore generale di una Asl non può dirsi apicale, si sarebbe potuta determinare la contraddizione per la quale nel Lazio tali dirigenti non sono sottoponibili a *spoils system* mentre nella regione Calabria si. Ai giudici costituzionali non rimane altra soluzione tra optare per un *revirement* rispetto alla pronuncia del 2006 oppure sconfessare quanto sostenuto nella sentenza n. 104. E la Corte costituzionale sceglie per il mantenimento della

[122] F. Cortese, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro*, in *Reg*., 2009, p. 114 ss.

posizione del 2007, ma rendendo ancor più netto il confine dello *spoils system* e relegandolo in un perimetro ancor più ristretto. Per la Corte, oltre alla apicalità organizzativa dell'ufficio dirigenziale, occorre guardare anche alla natura delle funzioni ad esso assegnate. «Anzi, nell'economia della motivazione della sentenza, il criterio funzionale è più importante [di quello organizzativo]: lo *spoils system* è illegittimo quando riferito a dirigenti che "non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne devono garantire l'attuazione". Per lo svolgimento delle funzioni di attuazione dell'indirizzo politico, secondo la Corte, non è "necessaria, da parte del funzionario, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica [… ma] si richiede, […] il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo"; sarebbe invece in contrasto con il principio di imparzialità affidare le "funzioni di esecuzione dell'indirizzo politico", anziché a "funzionari neutrali tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione" a "soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell'organo politico"»[123].

In forza della sent. n. 34/2010, la relazione fiduciaria tra politica e dirigenza ammissibile e realizzabile anche grazie a meccanismi di cessazione automatica degli incarichi concerne tutte quelle peculiari posizioni all'interno delle amministrazioni pensate per coadiuvare l'organo politico alla formazione dell'indirizzo politico. L'attuazione e l'esecuzione di tale indirizzo, viceversa, dev'essere svolto da una dirigenza pubblica non fidelizzata che operi in posizione di neutralità. Tale posizione implica che la dirigenza non si ponga come ostacolo né forza frenante rispetto alle direttive politiche, senza però che vi debba essere una consentaneità tra il dirigente e il titolare dell'organo politico.

[123] S. Battini, *op. cit.*, p. 58 s.

A ben vedere, nella prospettiva assunta dal giudice costituzionale, la separazione funzionale si riverbera sulla relazione strutturale. Il riflesso è tale che questa relazione possa informarsi al *political patronage* per le posizioni di collaborazione all'espletamento dei compiti della politica e, invece, alla neutralità per tutti gli altri ruoli dirigenziali, che si collochino a valle della definizione degli indirizzi[124].

4.1.3. I problemi irrisolti dalla giurisprudenza costituzionale

Sebbene le pronunce della Corte costituzionale, a partire dal 2007, abbiano contrastato energicamente la tendenza all'indiscriminata fidelizzazione politica della dirigenza pubblica, rimangono irrisolte questioni di non secondaria rilevanza.

La prima concerne le figure dirigenziali "ibride", vale a dire quelle che con difficoltà possono collocarsi interamente nel momento della formazione degli indirizzi politici o della loro attuazione ed esecuzione. Nelle amministrazioni dello Stato quest'ambiguità è propria di incarichi quali quelli di capo dipartimento e segretario generale. Analoghe difficoltà d'inquadramento vi sono nella dirigenza regionale, specie quando il modello organizzativo disegni una "catena lunga", come nel caso della Regione Veneto (*supra* par. 3.1.2). Stessa difficoltà si pone, per gli enti locali, per il direttore generale/segretario generale, la cui posizione fu concepita *ab origine* in stretto supporto al vertice politico dell'ente. Anche rispetto ai vertici di società in pubblico comando è lecito domandarsi se essi si collochino sul lato della formazione dell'indirizzo politico, piuttosto che dell'esplicazione esecutiva di competenze manageriali.

---

[124] Su questa falsariga, nella sent. n. 304/2012, la Corte ha ritento non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata con riguardo ai meccanismi di *spoils system* riferiti al personale anche dirigenziale degli uffici di diretta collaborazione con l'organo politico nella fase di formazione dell'indirizzo. Anche in questa pronuncia, il giudice delle leggi, per delimitare l'ammissibilità costituzionale dello *spoils system*, è partito dalla natura delle funzioni svolte per le quali si ammette che possa intercorrere un rapporto fiduciario. Su questa sentenza, si veda il commento di G. D'Auria, Spoils system *a tappeto per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione dei ministeri (e ultime nuove sulla dirigenza pubblica)*, in *Foro it.*, 2011, c. 707 ss.

La seconda questione irrisolta è connessa alla temporaneità degli incarichi dirigenziali il cui conferimento è concepito come l'espressione di un potere del privato datore di lavoro. Ciò, attualmente, permette il mancato rinnovo *ad nutum* perché il titolare dell'incarico dirigenziale scaduto che aspira al rinnovo è deprivato della tradizionale garanzia procedimentale e giurisdizionale offerta dal diritto amministrativo. Sotto questo profilo occorre, tuttavia, rilevare un cambiamento nell'orientamento della Corte di Cassazione. Essa rispetto al conferimento degli incarichi, pur confermando la inapplicabilità delle regole del giusto procedimento e considerando non vigente l'obbligo di motivazione, ritiene ora che un nucleo minimo di garanzie debba essere presente. Ciò può avvenire grazie alle clausole generali di correttezza e buona fede. E, infatti, la Suprema Corte, pur non smentendo la natura privatistica degli atti e la conseguente esenzione per questi del regime fissato dalla legge n. 241/1990, ha tuttavia ritenuto sussistente l'obbligo del datore di lavoro di esercitare i suoi poteri secondo buona fede e correttezza. Ciò involge una sorta di «procedimentalizzazione» dell'esercizio del potere di conferimento degli incarichi, obbligandolo «a valutazioni anche comparative, a consentire forme adeguate di partecipazione ai processi decisionali, ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte»[125].

4.2. Misurare la minore fidelizzazione della dirigenza

Qual è l'impatto dimensionale della giurisprudenza costituzionale rispetto alla precarizzazione degli incarichi dirigenziali?

[125] Cass., sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814. In senso conforme, la giurisprudenza successiva come Cass., sez. VI, 12 ottobre 2010, n. 21088, per la quale non è sufficiente per conferire legittimità all'atto di conferimento dell'incarico il solo «accertamento delle attitudini e delle capacità professionali» del dirigente prescelto, in quanto ciò «non realizza alcuna effettiva comparazione fra gli aspiranti».

Mediante l'analisi di un campione sufficientemente rappresentativo[126] di amministrazioni centrali si è provato a quantificare le posizioni dirigenziali che sono sfuggite al meccanismo di caducazione automatica ovvero di *spoils system*.

I risultati sono tracciati nei grafici seguenti.

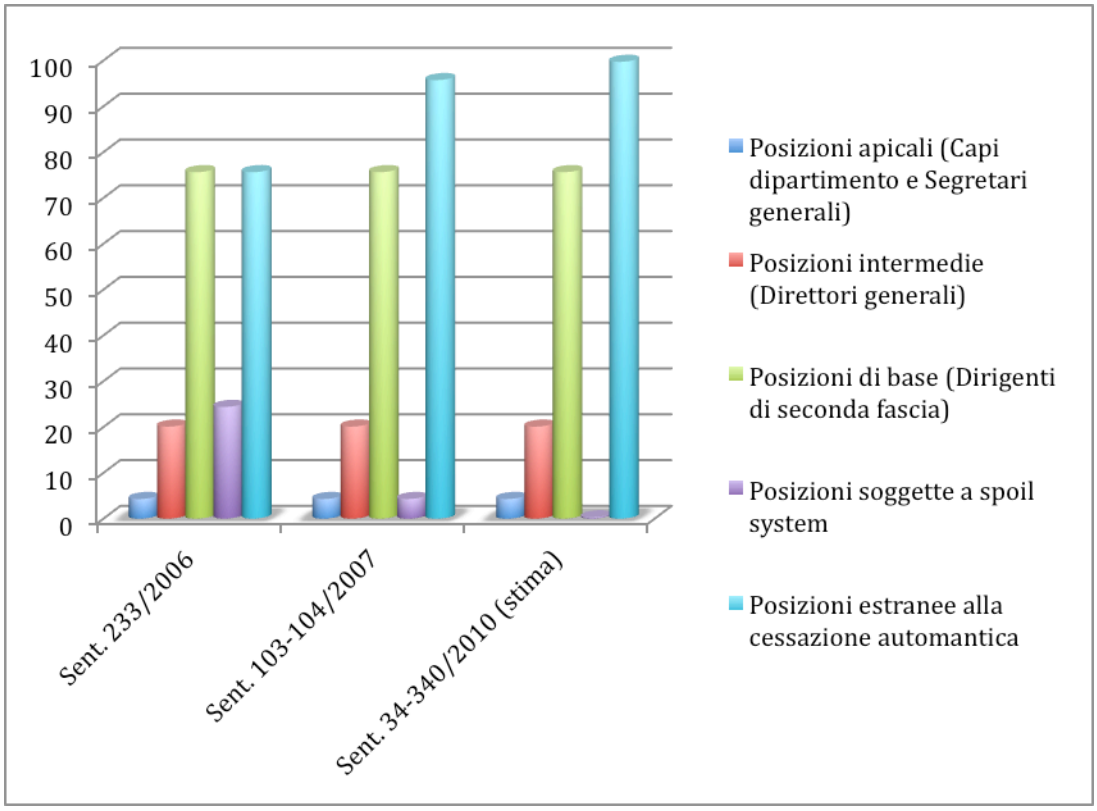
Nel primo (grafico 1), si traccia la progressiva contrazione delle posizioni dirigenziali per le quali il giudice delle leggi ha progressivamente ritenuto applicabile un meccanismo di caducazione automatica degli incarichi. Il grafico fa evincere in modo chiaro come dal 2006 al 2010 vi sia una radicale contrazione, sebbene permangano perplessità su come inquadrare alcune figure apicali[127]: si pensi alla posizione di segretario generale del Ministero degli affari esteri che si interpone tra il livello politico e quello di vertice di strutture di coordinamento come i dipartimenti. Va qui ripresa un'osservazione fatta in precedenza a proposito degli assetti organizzativi prescelti dalle regioni: più questi si snodano in catene lunghe, maggiore è la possibilità che, applicando la giurisprudenza di cui alla sent. 34/2010 della Consulta, si giunga ad ammettere lo *spoils system* per le posizioni più alte.

[126] I dati si riferiscono alle 443 posizioni dirigenziali rilevate, nel giugno 2013, dagli organigrammi pubblicati nei siti istituzionali, del seguente campione di Ministeri: Istruzione, università e ricerca, Esteri, Giustizia, Pubblica amministrazione e semplificazione, Rapporti con il Parlamento, Sviluppo e coesione economica, Affari regionali e Per le politiche europee.

[127] F. Merloni, *Spoils system: il timore dell'*overruling *impedisce alla Corte di fare chiarezza*, in *Reg*., 2010, p. 1136 ss.

Grafico n. 1

Lo spoils system ammesso dalla Corte costituzionale

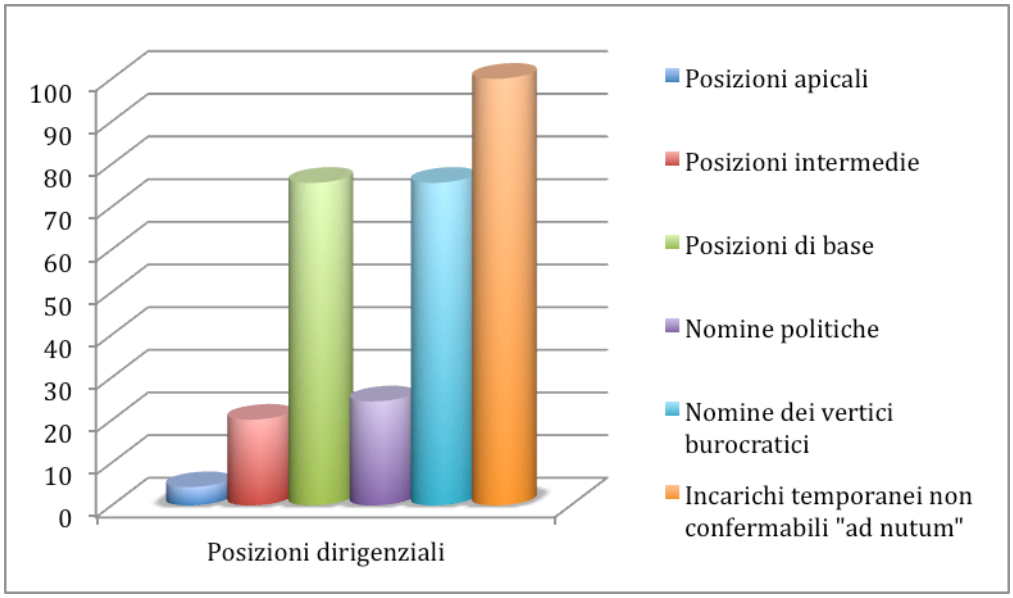


Nel secondo grafico (grafico 2), si è inteso evidenziare l'aspetto di precarizzazione per il quale ancora non c'è una soluzione efficace. L'allusione è all'assenza di una procedimentalizzazione che consenta l'emergere di motivazioni stringenti alla base di scelte sul mancato rinnovo degli incarichi dirigenziali.

La somma tra la breve durata dell'incarico e il mancato rinnovo "*ad nutum*" fanno si che l'accertamento della responsabilità dirigenziale sia la via meno pervia per rimuovere un dirigente sgradito.

Grafico n. 2

Posizioni dirigenziali, potere di nomina, incarichi soggetti a mancata conferma ad nutum[128]



L'azione della Corte costituzionale è stata molto energica ed efficace contro la politicizzazione della dirigenza pubblica generata da meccanismi di *spoils system*. Anche dove si dovessero concepire le posizioni di Capo dipartimento e di Segretario generale parte della formazione dell'indirizzo, si avrebbe una riestensione dello *spoils system* di dimensione comunque contenuta. Quindi si potrebbe essere portati a estendere il principio della consentaneità per quelle figure dirigenziali elevate, di numero contenuto, che assolvono ad una funzione di snodo tra politica e burocrazia[129].

L'altro versante della precarizzazione della dirigenza – vale a dire il disancoraggio tra il mantenimento o perdita dell'incarico con l'accertamento oggettivo di un risultato negativo esito di una valutazione individuale della

[128] Il campione delle posizioni dirigenziali è il medesimo della tabella n. 1.
[129] In tal senso, F. Merloni, *op. ult. cit.*

struttura di cui si ha la titolarità – rimane ancora completamente scoperto. Qui, la Corte costituzionale, rilanciando l'idea secondo la quale la professionalità della dirigenza è garanzia dell'indipendenza dell'amministrazione, ha indicato una tendenza di fondamentale valore culturale ma senza immediate ricadute giuridicamente azionabili[130].

E allora è bene ripensare con prudenza anche alle posizioni apicali. Se queste sono prevalentemente innestate nella gestione ed esecuzione degli indirizzi, la loro distanza da logiche di fedeltà politica deve essere massima. Pare importante, in altri termini, spezzare sin dalle maglie più alte una catena di consentaneità politica che può passare per le posizioni intermedie sino a scendere in quelle di base affidate alla dirigenza di seconda fascia. Solo in questo modo potrebbe correggersi l'*agency problem*[131] presente nella riforma del 1993 sin dal suo varo: l'aver stabilito tra la dirigenza e il vertice politico dell'amministrazione una relazione di agente-principale.

La questione maggiore concerne le scelte sul rinnovo degli incarichi. L'aspetto da cui muovere è che dalla giurisprudenza costituzionale può ricavarsi il principio secondo il quale «l'organizzazione dei pubblici uffici, le decisioni che conferiscono e revocano la titolarità di tali uffici devono rispettare il *due process*, quale che sia la qualificazione che tali decisioni ricevono dal legislatore ordinario»[132]. Questo approccio sostanzialistico della Consulta, già espresso nella sent. n. 103/2007, conduce alla conseguenza di dubitare della legittimità costituzionale dell'orientamento affermato dalla Corte di Cassazione per il quale la natura privata dell'atto di incarico lo sottrae in pieno dalle regole del diritto amministrativo: partecipazione, motivazione, sindacato sull'eccesso di potere, ecc.

---

[130] S. Battini, *Il principio di separazione*, cit.
[131] G. Poggi, *La burocrazia. Natura e patologie*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 87 ss.
[132] S. Battini, *op. ult. cit.*, p. 75.

Tale dubbio è tanto fondato che la stessa Corte di Cassazione di recente ha in parte corretto il proprio approccio[133]. In base al nuovo orientamento, la quota minima di garanzia rinvenibile nel regime di diritto amministrativo deve trovare comunque applicazione anche con riferimento agli atti privatistici di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Ciò concretamente potrebbe realizzarsi mediante un estensivo ricorso a clausole generali quali i principi di correttezza e buona fede, i quali, quando riferiti alle pubbliche amministrazioni, potrebbero rappresentare un palladio a tutela dell'imparzialità e del buon andamento[134].

4.3. La contraddittoria reazione del legislatore al nuovo orientamento della Consulta

La prima reazione del legislatore alla giurisprudenza costituzionale che, come visto, ha energicamente avversato la precarizzazione generalizzata della dirigenza pubblica, è stata in parte contraddittoria.

La nuova correzione dell'art. 19, d.lg. n. 165/2001 va ad incidere proprio su uno dei nodi lasciati irrisolti dall'azione della Consulta. Su delega del Parlamento[135], infatti, il governo approva una disciplina che mira a dare una certa stabilità anche alla fase successiva alla scadenza del termine dell'incarico dirigenziale. In particolare, l'art. 40, c. 1, lett. b), del d.lg. n. 150 del 2009[136], ha disposto che «l'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico». Tale previsione sembra infrangere l'idea che l'autorità politica conferente possa optare per un mancato rinnovo *ad nutum*,

---

[133] Cass., sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814.

[134] P. Sordi, *La giurisprudenza costituzionale sullo* spoils system *e gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2009, I, p. 83 ss.

[135] La l. n. 15/2009.

[136] Norma che modifica l'art. 19, c. 1-*ter*, del d.lg. n. 165 del 2001.

dovendo basare la decisione di non riconfermare il dirigente su una "idonea e motivata comunicazione".

Viene così a proiettarsi nel momento posteriore alla scadenza dell'incarico la tutela che il dirigente ha innanzi ad un provvedimento di revoca: l'obbligo di motivazione sindacabile in sede giurisdizionale. Il riferimento all'assenza di una valutazione negativa, poi, lascia pensare che si voglia dare finalmente attenzione e importanza al momento dell'accertamento dei risultati e del rendimento che, qualora sia insoddisfacente, integrando la responsabilità dirigenziale, autorizza, come minimo, a rimuovere il dirigente dalla titolarità di un ufficio.

Dopo poco, il legislatore sembra però essere stato colto da un netto ripensamento. Tale disposizione è stata abrogata e sostituita dalla seguente: le amministrazioni «alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza di processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; […] è abrogato l'art. 19, c. 1-ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia»[137]. Com'è stato osservato, la politica si è preoccupata di ricreare le condizioni per avere un controllo fiduciario della dirigenza, ammettendo il mancato rinnovo in assenza di valutazione negativa fuori da qualsivoglia vincolo di motivazione[138].

L'inversione di rotta rispetto alla prima versione del d.lg. n. 150/2009 è resa ancor più evidente, e per certi versi clamorosa, dall'approvazione dell'art. 1, c. 18,

[137] Art. 9, c. 32, del d.l. n. 78/2010.

[138] S. Battini, *op. cit.*, p. 69; A. Bellavista, *La riforma Brunetta: luci ed ombre,* in *Vita notarile,* 2010, p. 613 ss.

del d.l. n. 138/2011[139]. In base a questa disposizione, per motivate esigenze organizzative, l'amministrazione può in ogni momento, quindi anche prima della data di scadenza dell'incarico conferito, disporre il "passaggio ad altro incarico del dirigente, fatto salvo il diritto alla conservazione del trattamento economico in godimento fino alla scadenza del termine". Il contrasto col chiaro orientamento della Corte costituzionale pare evidente[140]. Questa norma rende precaria la posizione dirigenziale, anche nel momento anteriore all'esaurimento dell'incarico. Essa, a ben vedere, ha l'effetto di consentire l'aggiramento della revoca quale provvedimento idoneo a determinare l'interruzione anticipata del rapporto. Misura che va presa in contraddittorio con il destinatario e attendendosi all'obbligo di motivazione.

Questo modificato assetto pone nuovamente in secondo piano la valutazione dei risultati della dirigenza, da cui si può prescindere per incidere sulla carriera di questo corpo. Non può non osservarsi come questa evidente conseguenza collida con la *ratio* ispiratrice della riforma del 2009 ovvero il rilancio della misurazione delle performance delle amministrazioni nel loro complesso[141].

5. Conclusioni

5.1. Le implicazioni del regime di conferimento degli incarichi dirigenziali

Con l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione si persegue la netta distinzione di compiti e ruoli tra la dirigenza e il corpo politico, preposto agli apparati pubblici. In particolare, si mira a conferire alla dirigenza una chiara responsabilità per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'amministrazione in discontinuità col passato. L'auspicio era ottenere un ravvicinamento allo *standard*, considerato virtuoso, della dirigenza del settore privato. È in questo scenario che, non senza una certa enfasi, s'immagina

[139] D.l. convertito in l. n. 148/2011.
[140] S. Battini, *cit*., p. 70.
[141] Sul punto sia consentito rinviare a ulteriori considerazioni svolte in L. Saltari, *Torna l'insostenibile instabilità della dirigenza pubblica?*, in *nelMerito.com*, 11 novembre 2011.

la trasformazione del dirigente pubblico da burocrate in *manager*. La riforma pone l'accento sulle capacità professionali che deve possedere e dimostrare di esercitare chi appartenga al corpo dirigenziale pubblico.

L'implicazione di maggiore impatto, anche teorico, è la creazione delle precondizioni per una legittimazione "diretta" e "*bottom up*" dell'amministrazione pubblica. Se essa raggiunge gli obiettivi di cura dell'interesse pubblico per i quali è costituita e giustifica il suo costo sopportato dal cittadino-contribuente, si supera la nota disfunzione degli apparati pubblici: l'autoreferenzialità e l'eterogenesi dei fini[142]. Tuttavia, nel momento in cui il principio di separazione tra politica e amministrazione viene posto, esso è privo di solide basi di costituzione materiale.

Innanzitutto, vi è un profilo di ambiguità nel dettato costituzionale, che rimette alla legislazione ordinaria il compito di trovare il difficile equilibrio tra la politicità (art. 95) e l'imparzialità/neutralità (art. 97-98) della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, nel 1993, la dirigenza politica del Paese si venne a trovare in grande difficoltà che, però, supera rapidamente[143]. Essa reagisce a quello che considera un arretramento e dimostra, con le misure dello scorcio degli anni Novanta e dei primi anni del XXI secolo, di non volere o di non credere alla trasformazione dell'amministrazione come corpo autonomo e imparziale che trovi la sua legittimazione tramite il diritto e il conseguimento di risultati e obiettivi indicati dal Parlamento (legge) e dal governo (direttiva)[144]. Quest'avversione accomuna tutti gli schieramenti politici, non senza differenze in intensità e graduazione, convergono nell'idea che l'amministrazione debba rimanere un apparato servente del governo[145].

---

[142] Su questo tema vi sono molti contributi. Fra tutti, si veda il recente contributo di P. Poggi, *La burocrazia*, op. cit.

[143] Su questo scenario, si cfr. S. Cassese, *Maggioranza e minoranza*, op. cit.

[144] Secondo le linee già teorizzate da M. Nigro, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, op. cit.

[145] S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, op. cit.

In terzo luogo, la riforma presenta una debolezza originaria. Non rompe il legame strutturale tra la politica e la dirigenza, né prefigura procedure che consentano la sottoposizione al principio del merito e della concorsualità l'attribuzione degli incarichi dirigenziali. La fidelizzazione della dirigenza è il modo attraverso cui il vertice politico si riappropria di tutto il potere amministrativo che gli consente cioè di ingerire di nuovo sulle decisioni di gestione. Tale fidelizzazione è generata dalla temporaneità degli incarichi dirigenziali che continuamente rinnova il potere di nomina dell'autorità politica.

Contro la temporaneità, che si realizza mediante meccanismi di cessazione automatica dell'incarico legata al cambio dell'esecutivo (*spoils system*), si è orientata con decisione la Corte costituzionale, ma solo partire dalle sentenze n. 103 e 104 del 2007. In una prima fase, la Consulta aveva preferito avvallare tutte le scelte del legislatore: l'estensione della privatizzazione anche all'alta dirigenza e anche la stessa introduzione dello *spoils system* per le posizioni dirigenziali apicali[146]. Nel mutato orientamento, i giudici costituzionali vedono nella generalizzata ed eccessiva precarizzazione e fidelizzazione della dirigenza elementi idonei a vulnerare i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. La valorizzazione che la Corte dà agli art. 97-98 determina la costituzionalizzazione della distinzione funzionale fra politica e amministrazione[147]. Essa, per la Consulta, è contraddetta dalla sottoposizione a un elemento fiduciario di tutti gli incarichi dirigenziali che si collocano sul versante dell'attuazione ed esecuzione degli indirizzi.

Rispetto agli esordi nei primi anni Novanta, quindi la separazione tra politica e amministrazione si consolida sul piano costituzionale. Tuttavia, non può dirsi lo stesso sul piano culturale o, *rectius*, nella cultura che ha ispirato la classe politica nel corso dei vent'anni dalla riforma. Le misure adottate tra il 2010-2011 mostrano come la preoccupazione di non perdere la presa sulla dirigenza renda

[146] La Corte costituzionale è stata impegnata da un complesso *overruling* volto a correggere i suoi precedenti anteriori al 2007. Su questo chiarissimo è il contributo di S. Battini, *Il principio di separazione*, op. cit.

[147] F.G. Scoca, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, op. cit.

sordi alle chiare indicazioni della Consulta. In ragione di quest'approccio, l'amministrazione continua a essere posta in funzione degli interessi della politica, relegata al compito di «macchina del consenso» (non tanto perché capace di realizzare il programma del governo, quanto perché strumento per distribuire posti, benefici, ausili ai consentanei politici, quindi in modo poco trasparente).

Il regime degli incarichi dirigenziali (conferimento, rinnovo, revoca, mancato rinnovo, ecc.) si è cosi rivelato un efficace strumento per l'affermazione della supremazia della politica sulla dirigenza. Dall'erosione della separazione funzionale tra le due sfere, conseguenza di questa subalternità, discende che il perimetro della responsabilità giuridica dei dirigenti è più ampio rispetto alla loro effettiva autonomia decisionale.

Perché la dirigenza è stata sostanzialmente acquiescente verso tutto ciò?

Nel nuovo regime, la dirigenza migliora notevolmente le proprie condizioni retributive e ottiene che l'instabilità dell'incarico non comporti la precarietà del rapporto di lavoro. Con la fidelizzazione politica, la dirigenza continua a sfuggire a meccanismi in cui la carriera sia legata a un accertamento oggettivo della professionalità e della produttività. Come si è visto, i vari espedienti che rendono gli incarichi temporanei svuotano l'istituto della responsabilità dirigenziale. La tendenza all'alternanza tra i due schieramenti politici principali, avutasi nella fase post-maggioritaria, consente alla dirigenza schierata politicamente di alternarsi negli incarichi meglio retribuiti (senza considerare una certa tendenza al camaleontismo politico). Ciò permette a una caratteristica originaria della dirigenza pubblica, quella di formare una "società di uguali non meritocratica", di transitare nel nuovo regime. Se nel primo ventennio si faceva carriera per anzianità, nel secondo si va avanti per consentaneità politica[148]. Ma né ora né allora la professionalità, la capacità e il merito giocano un ruolo decisivo.

[148] E' utile precisare, tuttavia, che anche nella fase precedente la dirigenza pubblica condivide con la classe politica le stesse aspirazioni e gli stessi orientamenti. Può dirsi, in altre parole, che, sebbene non politicizzata, la dirigenza condivideva con le forze politiche di governo

Si registra un certo ricambio nella dirigenza di prima fascia. Gli *homines novi* tuttavia non provengono dal meccanismo del corso-concorso che, come ad es. in Francia, crea dei *fast stream*[149]. I partiti giunti al potere nel corso dell'ultimo ventennio sono nuovi rispetto alle responsabilità del governo. Quindi, trovano un'alta dirigenza formata nella fase politica precedente. Per questo, vengono adottate soluzioni tecnico-giuridiche affinché a questo livello giungano persone più vicine a questi partiti (erosione dei posti dirigenziali generali riservati agli appartenenti alla prima fascia).

Come si evince, le esigenze che storicamente la dirigenza pubblica statale ha ritenuto fondamentali, la stabilità del posto, l'aspettativa ad avere un incremento nella retribuzione, il rifuggire dalla competizione innescata da meccanismi di carriera meritocratici, non sono intaccate dalla connessione strutturale tra la politica e l'amministrazione che si è avuta dal 1993 al 2013. Questo fattore sembra alla base della sostanziale accettazione della dirigenza del *political patronage*.

L'azione dei giudici a difesa della separazione tra politica e amministrazione è fondamentale, ma presenta limiti non indifferenti. Intanto, la posizione dei giudici ordinari è fiaccata dalla *querelle* tra il giudice amministrativo e il giudice civile riguardo alle rispettive competenze giurisdizionali. Il *favor* per la privatizzazione integrale della dirigenza, compresa quella di vertice, o la qualificazione in termini privatistici dell'atto di conferimento degli incarichi sembra inquadrarsi dentro queste coordinate autoreferenziali. In secondo luogo, anche l'intervento dei giudici costituzionali, che pure ha rappresentato una fondamentale difesa dell'imparzialità e della professionalità dell'amministrazione, presenta limiti. Esso per sua natura ha carattere episodico, "reattivo" e non sistematico, dunque non può porre rimedio a tutti i problemi. E, infatti, l'azione della Consulta è stata incisiva nel

---

anche l'orientamento generale. Su questo, S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 63 ss.

[149] S. Cassese, *Élite alla francese per i burocrati*, in *Il sole 24 ore* del 18 aprile 1999.

ridimensionare lo *spoils system*, ma non è ancora intervenuta sulla precarizzazione generata dal mancato rinnovo dell'incarico *ad nutum*. In terzo luogo, gli orientamenti del giudice delle leggi corrono sempre il rischio di essere disattesi dal legislatore. Vero è che in questa evenienza si pongono le premesse per una declaratoria d'illegittima costituzionale, tuttavia il quadro giuridico comunque diviene incerto e non dà agli attori coinvolti segnali e incentivi chiari e univoci.

Né l'allargamento dell'analisi alla dirigenza regionale e locale e alle nomine dei vertici delle organizzazioni pubblica in forma privata evidenzia una migliore situazione.

La più ampia potestà legislativa regionale in materia di organizzazione e funzionamento, esito delle modifiche del titolo V della seconda parte della Costituzione, non fa emergere un modello di dirigenza regionale effettivamente diversificato da quello statale. Negli ordinamenti regionali ricorrono elementi quali la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale, la temporaneità degli incarichi, la generale vaghezza rispetto a criteri e requisiti per le nomine, l'adozione di meccanismi di *spoils system* a volte molto radicali.

Nelle Regioni che hanno scelto di riformare l'articolazione organizzativa scegliendo "catene corte", sarà più agevole applicare l'orientamento della Consulta per il quale lo *spoils system* non discende tanto dalla posizione apicale quanto dalla natura delle funzioni svolte dal titolare dell'ufficio dirigenziale. In questo scenario, merita di essere segnalata la previsione contenuta nel regolamento di organizzazione della Regione Lazio in base alla quale si dettano numerose previsioni sulla procedimentalizzazione delle scelte di conferimento degli incarichi dirigenziali[150]. Questa procedura, se attuata in modo effettivo, consentirebbe di intrecciare il criterio meritocratico con le decisioni sulla nomina dei dirigenti regionali.

Anche negli enti locali il legame strutturale tra politica e dirigenza tende a mettere la prima in una posizione di supremazia nei confronti della seconda:

[150] Si cfr. infra § 9.2, Riquadro n. 1.

sbiadisce così la distinzione/separazione funzionale tra le due[151]. In questo ambito, la criticità è ancor maggiore nei comuni di media piccola dimensione dove neppure ci sono dirigenti di ruolo. Qui gli incarichi dirigenziali sono conferiti dai sindaci a funzionari anche di livello intermedio e, se del caso, basso.

Un segnale in controtendenza proviene invece dal versante delle società in mano pubblica. Qui la giurisprudenza ha tracciato una netta distinzione tra società quotate su mercati ristretti e le altre. Per le prime i pubblici poteri esercitano le prerogative dell'azionista con l'autonomia garantita dal diritto privato. Per le seconde, invece, il Consiglio di Stato si sta orientando nel senso di assoggettare le decisioni di designazione dei vertici societari a vincoli procedurali che consentano di tutelare i principi di imparzialità e buon andamento. La logica alla base della distinzione è chiara. Le scelte per le società riconducibili al primo tipo saranno sottoposte al giudizio dei mercati e, se del caso, da questi sanzionate. Per le seconde, non configurandosi questo vincolo esterno, il giudice amministrativo correttamente prevede che le nomine debbano essere sottoposte al suo sindacato[152].

Questa tendenza crea però un paradosso. L'atto di nomina in un apparato anche formalmente pubblico, come un ministero o un'amministrazione regionale, è considerato un'esplicazione di un potere privato e ricondotto al relativo regime. Le scelte riguardanti i vertici di enti ordinati alla disciplina delle società di capitale, quindi privati, se in pubblico comando vanno prese nel rispetto delle garanzie che vincolano l'esercizio del potere amministrativo (procedimento, motivazione, sindacato giurisdizionale).

La strada per superare questa evidente discrasia è stata segnata, sebbene ancora *in nuce*, dalla Corte di Cassazione nella sua giurisprudenza che si adegua

---

[151] G. D'Auria, *Aggiornamenti sulle dirigenze pubbliche: le dirigenze degli enti locali*, in *Foro it*., 2005, c. 3123 ss.

[152] Vi è, in questo criterio, un'analogia con il diritto dei contratti pubblici. Analogamente, là dove la società in mano pubblica operi in mercati aperti alla concorrenza, queste non sono assoggettate ai vincoli dell'evidenza pubblica. L'osservanza del criterio del *best value money* è garantito dal meccanismo di mercato. Su questo, fra molti, si cfr. R. Caranta, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, II ed.

ai principi indicati dalla Consulta. Il potere di nomina (conferimento, revoca, rinnovo, mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale), quale che sia la sua formale qualificazione, richiede che sia esercitato nel rispetto dei principi del *due process*: partecipazione difensiva e collaborativa degli interessati, ragionevolezza, proporzionalità, congrua motivazione, possibile sottoposizione a controllo giurisdizionale di legittimità[153]. La ragione è assai semplice. L'amministrazione pubblica è un'organizzazione complessa diversa da quelle private. In queste ultime può anche aversi un potere datoriale esercitato *ad nutum*. Nella pubblica amministrazione no. Le scelte che riguardano la dirigenza influenzano il vertice proprio di un apparato pubblico e quindi ben potrebbero ledere l'imparzialità o implicare l'imperfetto impiego di risorse pubbliche finanziarie e non[154].

Perché quest'assetto comunque fatica a consolidarsi? Due paiono le ragioni. La prima è che l'assenza di un rigoroso sistema di verifica dei risultati dei dirigenti e delle loro capacità[155]. Ed è illusorio che tale grave lacuna possa essere colmata dal giudizio del corpo politico, il quale, sfruttando la precarizzazione del rapporto d'ufficio, potrebbe dare premi o infliggere bocciature.

La seconda ragione s'innesta sul piano delle riforme istituzionali. La sostituzione nel 1994 del sistema elettorale proporzionale col sistema maggioritario ha fatto proiettare anche sull'amministrazione pubblica gli effetti della transizione a un modello di "democrazia competitiva". Questo fenomeno, in sé non negativo, ha trovato però il sistema amministrativo impreparato. È calato in

[153] Osserva S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, 2007, che «per rimediare alle storture prodotte dalla confusione tra privato e pubblico, dalla vendita degli uffici, dal patronato politico, dal sistema delle spoglie e dalla commistione tra potere amministrativo e potere legislativo, si mobilitarono le migliori menti, a partire dall'Illuminismo, […]. I due punti di attacco furono il sistema di reclutamento del personale amministrativo e la stabilità nell'impiego dei funzionari pubblici, definiti in forma breve nell'area anglosassone con le espressioni *merit system* e *tenure*». Gli Illuministi «pensarono che quello fosse un modo di assicurare un potere virtuoso e competente *la vertu au pouvoir*, come diranno Condorcet e D'Alembert alla nomina di Turgot ministro. A questa idea se ne aggiunse un'ultra, quella di eguaglianza, donde la conseguenza de *la carrière ouverte aux talents*».

[154] Così S. Battini, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione*, cit.

[155] A. Sandulli, *I dirigenti pubblici e l'isola che non c'è*, in *Gda*, 2006, p. 1281 ss.

una realtà caratterizzata da dirigenza pubblica particolarmente debole[156]. E, infatti, la sua riforma avrebbe dovuto trasformarla in un corpo di forza professionale (e sociologica) prossima a quella dei principali paesi occidentali.

Questo difficile cambiamento, però, avrebbe richiesto non la precarizzazione/fidelizzazione del dirigente pubblico, ma al contrario la stabilità/continuità della posizione dirigenziale messa in discussione esclusivamente da valutazioni obiettive sul rendimento effettivamente conseguito[157]. Ciò ha impedito l'effettiva formazione nel corpo burocratico di una figura datoriale. Di qui discende un'altra conseguenza, e questa volta di più ampia portata. A vent'anni «dal grande mutamento», dato dalla formale transizione dal pubblico impiego al lavoro con le pubbliche amministrazioni, appare condivisibile l'affermazione per la quale le trasformazioni sono state compiute perché nulla cambiasse davvero. E, infatti, presentano stabilità «l'"ethos" del lavoro pubblico, la struttura antropologica, i suoi valori di fondo»[158].

5.2. Eliminare l'alibi del "dirigente generalista"?

Vi è un punto d'intersezione tra la connessione strutturale tra politica e dirigenza e selezione-formazione dei dirigenti pubblici. L'idea da cui si sono prese le mosse è che il nuovo dirigente pubblico dovesse essere un professionista con una formazione generalista: esperto di diritto, con solide conoscenze economiche, addestrato a saper organizzare e valorizzare il capitale umano posto alle proprie dipendenze. D'altronde, la creazione di un ruolo unico prefigurava a regime un'intesa mobilità orizzontale dei dirigenti i quali forti di questa loro caratterizzazione professionale avrebbero saputo adattarsi anche in amministrazioni molto diverse rispetto a quella di provenienza.

---

[156] S. Cassese, *Grandezza e miserie*, op. cit.

[157] S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione*, op. cit.; *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento: scenari e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di V. Antonelli e A. La Spina, Roma, 2010.

[158] S. Cassese, *Dal pubblico impiego al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, cit., 316.

La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, conseguentemente, ha modellato il proprio corso-concorso e i cicli formativi per i dirigenti vincitori di concorso su quest'obiettivo. Eppure nelle amministrazioni, nella fase attuale anche a seguito della reiterazione del blocco delle assunzioni, si sta progressivamente svuotando la categoria dei funzionari. Sovente, dirigenti anche di livello intermedio si trovano, più che a coordinare l'attività, a svolgerla in prima persona. Ma per far ciò sono stati formati e ancor prima selezionati adeguatamente?

Occorre svolgere un'attenta riflessione su quale tipo di dirigenza sia davvero adatta alle esigenze dell'amministrazione pubblica nell'attuale scenario di persistente crisi economico-finanziaria del Paese[159]. Forse andrebbe superato il modello del dirigente generalista rafforzando ruoli e competenze tecniche. Questa ipotesi di lavoro potrebbe trovare nella politica una resistenza *a priori*. Un dirigente che sa fare un po' tutto è l'ideale per lasciare nelle mani degli organi che detengono il potere di nomina la più ampia discrezionalità possibile. Da un lato, la formazione *omnibus*, dall'altro l'assenza di condizioni e requisiti stringenti per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali fanno si che nel momento delle scelte si possa facilmente privilegiare la consentaneità politica sull'altro.

Sarebbe invece molto importante e utile che la SNA analizzasse l'effettivo fabbisogno di professionalità per i livelli dirigenziali adeguando la propria selezione e formazione rispetto ad essi.

Questa riflessione spinge a considerare un altro problema: quello della uniformità. L'indagine ha mostrato un'accentuata tendenza alla creazione di un regime uniforme per tutta la dirigenza pubblica. Eppure tra lo Stato, le regioni, gli enti locali, le società partecipate, intercorrono profonde differenze nei compiti, nelle dotazioni, nella relazione con i cittadini-utenti. A queste differenze è stato dato un peso eccessivamente scarso.

---

[159] Per quest'osservazione si è debitori nei confronti del prof. Efisio Espa che, nel corso di un seminario ristretto, ha suggerito di riflettere su questa ipotesi di lavoro.

In realtà, immaginare regimi differenziati con riferimento a differenti posizioni dirigenziali è un esercizio che andrebbe fatto anche mantenendosi sullo stesso livello di governo. Un caso recente fornisce una conferma di ciò. Le analisi anche di organizzazioni internazionali dicono che la turnazione negli incarichi costituisce un fattore di contrasto ai fenomeni di corruzione che possono aversi nelle pubbliche amministrazioni. Questo giusto principio è ragionevole che sia calato su tutti gli uffici dirigenziali? Il Ministero dei beni culturali in applicazione di questo criterio stava (l'iniziativa è stata poi revocata) rinnovando gli incarichi di direzione di musei e altri luoghi di conservazione e fruizione dei beni artistici e culturali. Per poter apprendere gli elementi che caratterizzano questi peculiarissimi uffici pubblici occorre molto tempo e ciò è indispensabile alla migliore gestione del museo o del sito; senza contare che l'organizzazione di mostre non può non fondarsi su una programmazione di lungo periodo, *in primis* per i tempi imposti dagli accordi di prestito e scambio di opere d'arte. Del resto, non risulta che la direzione dei grandi musei del mondo sia una posizione rinnovata tanto di frequente[160].

Allora, è importante che vi sia all'interno del sistema amministrativo italiano un centro che abbia una profonda conoscenza delle differenti caratteristiche, istanze ed esigenze delle molteplici articolazioni organizzative pubbliche, anche per progettare differenti regimi dirigenziali che tengano conto e valorizzino queste differenze. Altrimenti si continuerà ad avere un abito tagliato allo stesso modo per corpi di tutte le stature e taglie. Anche rispetto a questo problema, l'apporto della SNA potrebbe essere particolarmente proficuo.

[160] Della vicenda, con toni fortemente critici, riferisce S. Settis, *Direttori a orologeria colpo di grazia ai musei*, in *La Repubblica*, 22 giugno 2013.

CAPITOLO TERZO

LE STRUTTURE DI RACCORDO: LO SNODO DEGLI UFFICI DI *STAFF*

di Marco Macchia

SOMMARIO: 1. Premessa: il ruolo chiave degli uffici di diretta collaborazione. – 2. Gli uffici di *staff* nei ministeri. – 2.1. Le dimensioni e l'organizzazione. – 2.2. Le fonti di disciplina. – 2.3. Il personale. – 2.4. I compiti. – 2.5. Gli *staff* nella forma di governo parlamentare. – 3. L'area della diretta collaborazione nelle regioni e nei comuni. – 3.1. Le dimensioni e l'organizzazione. – 3.2. Le fonti di disciplina. – 3.3. Il personale. – 3.4. I compiti. – 3.5. Gli *staff* nella forma di governo presidenziale. – 4. I gabinetti nelle autorità indipendenti. – 4.1. Le dimensioni e l'organizzazione. – 4.2. Le fonti di disciplina. – 4.3. Il personale. – 4.4. I compiti. – 4.5. Gli *staff* negli organi tecnici – 5. Similitudini e divergenze: alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa: il ruolo chiave degli uffici di diretta collaborazione

Gli uffici di *staff* o di diretta collaborazione dei rappresentanti politici sono una figura organizzativa presente in quasi tutte le amministrazioni pubbliche nazionali ed europee. Sono un elemento stabile, permanente dell'organizzazione. Si riscontrano nelle amministrazioni ministeriali, negli enti locali territoriali, nelle autorità amministrative indipendenti, nella Commissione europea[1]. Pur se con modalità differenti, tali uffici si collocano in ognuno di questi apparati al punto di intersezione tra politica e amministrazione. Per un verso, coadiuvano e assistono l'organo di vertice, preparandone le relative deliberazioni; per l'altro, svolgono un

[1] Sul sistema degli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri, S. Battini, *Gli uffici di staff dei ministri: diversi, ma uguali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 671 ss. L'analisi dell'organizzazione e del funzionamento dei gabinetti della Commissione europea è contenuta in M. Savino, *I Gabinetti della Commissione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 367 ss., in cui si dà conto del fatto che in modo peculiare questi uffici di *staff* sono al contempo «canali di rappresentanza degli interessi nazionali», nonché «uffici chiamati a curare l'interesse dell'istituzione sovranazionale cui appartengono». Per l'esame dell'attuale assetto organizzativo dell'Unione europea, C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 2013, 205.

ruolo di cerniera, trasmettendo gli indirizzi alla dirigenza e verificandone successivamente l'attuazione[2]. Per questa ragione, gli *staff* sono attraversati da una continua tensione tra le attribuzioni di carattere politico e quelle di carattere amministrativo[3].

La loro presenza non è irrilevante, anzi il loro peso si giustifica in quanto sono strumentali alla piena applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione, affermatosi nel corso degli anni Novanta[4]. Gli uffici di diretta collaborazione servono per mantenere il potere di orientamento della politica

---

[2] Sugli organi burocratici all'interno degli apparati esecutivi, M. D'Alberti (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, 1994; B.G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, 2009; F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006; L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000.

[3] Politica e *staff* sono parti costitutive della funzione di governo, le quali si integrano a vicenda e rappresentano una delle espressioni più significative di un'importante riforma approvata nell'ultimo decennio del secolo XX: la ridefinizione dei principi informatori dei rapporti tra gli uffici politici e gli uffici amministrativi. La l. 23 ottobre 1992, n. 421, di delega al Governo per la razionalizzazione del pubblico impiego, prevedeva alla lettera g), primo comma, art. 2: «la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti – nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo – di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti». Sulle variabili storiche del rapporto tra politica e amministrazione, M. Fioravanti, *Qualche osservazione su Amministrazione e Costituzione nella storia della tradizione giuspubblicistica italiana*, in *Democrazia e amministrazione*, a cura di G. Marongiu, G.C. De Martin, Milano, 1992, 77. Sul principio di divisione dei poteri, C. Roehrssen, *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 135 ss.

[4] Sul principio di distinzione tra politica e amministrazione, si v. S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 39 ss. Per la letteratura tradizionale, L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; M.S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Bologna, 1976. Sui rischi della degenerazione del rapporto tra politica e amministrazione, F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Democrazia e amministrazione*, cit., 23 ss.

La disposizione dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 precisa che, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo, «il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. A tali uffici sono assegnati, nei limiti stabiliti dallo stesso regolamento: 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».

sull'amministrazione[5]; tengono distinte e salvaguardano le competenze di indirizzo e controllo, premendo per la dissociazione fra *staff* e *line*[6]. In ragione della loro posizione organizzativa, i gabinetti sottraggono la sfera gestionale agli organi di governo, difendendo l'attuazione della regola della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa.

Proprio perché sussiste un tale stretto collegamento tra il principio di distinzione e gli uffici di *staff*, per indagare il primo occorre anche esplorare, in concreto, il ruolo e la disciplina di queste strutture, poste alle dirette dipendenze del vertice politico delle pubbliche amministrazioni, al fine di verificare se esse siano coerenti con l'assetto che si propongono di garantire. Ovvero se siano idonee ad una effettiva astensione dall'intervento politico nell'esercizio dei poteri amministrativi a carattere finale, in quanto distinte e differenziate[7].

Peraltro, indicare "cosa sono" e "che cosa fanno" gli *staff* è decisivo, poiché spesso esiste una correlazione biunivoca tra i poteri del vertice e l'evoluzione degli uffici di diretta collaborazione: ossia i gabinetti replicano le attribuzioni spettanti agli organi politici a cui sono di supporto e con cui collaborano. Ne consegue che dalle funzioni di fatto svolte dallo *staff* si possono ricavare i poteri

---

[5] Anche se, come nota S. Cassese, *Meno Stato e più Stato. Qualche idea per la modernizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 685, occorrerebbe «riprendere il controllo (democratico) dell'amministrazione. Il Parlamento ha rinunciato all'attività di controllo dell'amministrazione, illudendosi che la moltiplicazione delle leggi possa supplire a questa mancanza. Le leggi sono, però, editti, che non vengono necessariamente eseguiti. Anche i vertici amministrativi non controllano, sia perché i gabinetti ministeriali sono del tutto insufficienti, sia perché le attività di vigilanza ed ispezione sono scomparse».

[6] È evidente che l'azione politica è libera nei fini ed è tendenzialmente di parte. In particolare, «ciò si può affermare per gli Stati democratici, nei quali essa esprime le posizioni della maggioranza dell'elettorato, cui gli organi politici sono legati nell'ambito di programmi e indirizzi dell'azione di governo», così in V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 104.

[7] Sul "mito liberale" secondo cui «le strutture cosiddette amministrative sono macchine senza politica e fuori dalla storia», S. Cassese, *L'immunità della burocrazia*, in *Pol. dir.*, 1971, 185.

È utile richiamare il modello *weberiano* dell'organizzazione burocratica – anche se è noto che, in questo modello, il burocrate è soggetto alla politica – in cui l'obbedienza si ricollega al rispetto di regole fissate in modo impersonale dalla legge, la quale indica i fini dell'azione amministrativa; ne consegue che un funzionario risulta "inadatto alla formulazione di indirizzi politici" e deve eseguire anche "attività da lui non condivise", M. Weber, *Economia e società*, I, Milano, 1974, 212 ss.

in concreto esercitati dai vertici. Ciò emerge in modo evidente, in particolare, quando l'organo politico dirige la macchina amministrativa, poiché lo fa attraverso il gabinetto, per cui anche a quest'ultimo sono affidati compiti di direzione.

Sul tema la letteratura non è particolarmente ampia, fatta eccezione per alcuni studi specifici, in cui, anche ricorrendo al metodo empirico, sono state trattate le questioni relative al ruolo e alla disciplina degli uffici di *staff* [8]. Anche per questo motivo, appare quanto mai necessario procedere ad un bilancio, che cade a distanza di quasi venti anni dall'affermazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione, che da principio "base" del diritto amministrativo ha gradualmente conquistato rilevanza costituzionale[9]. Oggi è pacifico che la

[8] Si fa riferimento, in particolare, alla ricerca *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. Cassese, B.G. Mattarella, Roma, 2007.

[9] Il principio di separazione tra politica e amministrazione è un classico esempio di come i principi base del diritto amministrativo hanno conquistato il diritto costituzionale, imponendo una "costituzionalizzazione" di una parte del diritto amministrativo, S. Cassese, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 901 ss. Sul rapporto tra organi elettivi e apparati amministrativi, A. Patroni Griffi, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Napoli, 2002.

Come affermato in Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81, il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti, costituisce espressione dell'art. 97 Cost. In particolare, «introdotto dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), è stato poi «accentuato» dal legislatore, «proprio per porre i dirigenti (generali) "in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principî d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione"» (sentenza n. 104 del 2007). Tale rafforzamento si è realizzato, dapprima, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, poi, con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Con riferimento alla dirigenza amministrativa, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che una «netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie» (sentenza n. 161 del 2008) costituisce una condizione «necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007). Al principio di 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

separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. Il che impone di verificare se vi sia stata o meno una coerente applicazione, in concreto, di tale indirizzo di riforma.

Il quadro organizzativo attuale non è per giunta di immediata leggibilità. Pur permanendo in alcune amministrazioni uffici di indirizzo politico molto corposi, non è evidente come gli *staff* coadiuvino detti organi nell'esercizio del potere di indirizzo della politica sull'amministrazione. Per giunta il processo di revisione della spesa pubblica sta condizionando il rapporto tra la politica e la gestione amministrativa. In questo quadro, «consapevole dell'importanza del contenimento dei costi degli apparati burocratici per garantire il successo dei programmi di risanamento dell'economia e per stimolare la crescita e la competitività», l'autorità di governo ha avviato la riforma della spesa pubblica riducendo, tra i vari impegni, anche il peso economico delle strutture di *staff* in termini di spesa per il personale. In particolare, il governo Monti, a partire da dicembre 2012[10], ha realizzato una riduzione stimata di «circa 15,5 milioni di euro per gli Uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche»[11].

Gli uffici di diretta collaborazione sono disomogenei tra loro e poco uniformi, nel senso che presentano differenze significative a seconda del contesto amministrativo in cui sono inseriti. Alla luce di ciò, si proverà ad indagare l'attuale quadro degli uffici di supporto, passando in rassegna tre diverse categorie generali di amministrazioni pubbliche, al fine di verificare se le dimensioni, la disciplina del personale, i compiti e le funzioni degli uffici di diretta

---

politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento» (sentenza n. 453 del 1990)».

[10] In verità i primi interventi di contenimento della spesa per il personale risalgono al decreto legge "Salva Italia", emanato con d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

[11] Come risulta dal documento, prodotto dal Governo Monti, intitolato "Riduzione della spesa pubblica: cosa è stato fatto finora".

collaborazione mutino al variare del tipo di articolazione nella quale lo *staff* è inglobato.

Muovendo empiricamente da alcuni dati, presi a campione dalle amministrazioni considerate nell'indagine, l'ipotesi di lavoro che si propone di dimostrare è la seguente. Seppure si riscontrano similitudini, nell'articolazione, nel ruolo, nelle tipologie e nella provenienza del personale che vi è incardinato, gli uffici di diretta collaborazione sono preposti, a seconda del tipo di pubblico potere, a sostenere funzioni sostanzialmente diverse. Nei ministeri la vocazione degli *staff* consiste principalmente nel supporto al vertice politico e nell'elaborazione di una funzione autonoma, che è quella normativa. Nelle autonomie locali, la tendenza maggiore degli uffici ausiliari è, viceversa, il ruolo di coordinamento, di raccordo e controllo dell'attività esercitata dalle direzioni amministrative.

Nel primo caso, gli *staff* tengono distinte e salvaguardano le competenze di indirizzo da quelle di gestione, sebbene sembri emergere in parte un non positivo disinteresse della politica verso l'amministrazione. Nel secondo caso, gli uffici di supporto sono lo strumento in concreto impiegato per orientare e supervisionare l'attività gestionale posta in essere dalla dirigenza. La prima ipotesi è il risultato della forma di governo parlamentare, caratterizzata da vertici politici deboli, tesi al compromesso e sensibili al rapporto di fiducia che li lega al Parlamento. La seconda è l'esito della forma di governo presidenziale, stabile e politicamente legittimata, che mira a mantenere il "polso" della gestione amministrativa, al riparo da meccanismi diretti di *accountability*.

Rispetto a queste ipotesi tradizionali, infine, sta emergendo una nuova forma di diretta collaborazione anche in strutture che hanno una natura del tutto particolare: le autorità amministrative indipendenti. In queste, l'insieme degli uffici, preposti a sostenere le funzioni di indirizzo e controllo, presenta una spiccata peculiarità, giacché il vertice non è direttamente espressione di rappresentanza politica.

2. Gli uffici di *staff* nei ministeri

Il tipo organizzativo di apparato pubblico in cui, per eccellenza, si manifesta la presenza di un organo di indirizzo politico sono i ministeri. Un tratto comune a queste strutture sta, infatti, nella constatazione che il vertice di ciascun ministero è mutuato dal governo[12], per cui si tratta di un modello organizzativo per il quale emerge come indispensabile la necessità di una demarcazione tra politica e amministrazione. La riforma in senso privatistico del lavoro pubblico, che si riflette sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica, ha richiesto inoltre una più calcata sottolineatura della distinzione tra politica e amministrazione, ma anche la previsione di un modulo di raccordo tra le due funzioni.

Tali compiti di supporto e di raccordo sono attribuiti agli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico, in modo da evitare che vi sia una penetrazione delle logiche politiche nell'attività amministrativa. Di questi ultimi saranno esaminate le strutture, mettendo in evidenza la disciplina normativa, la ripartizione organizzativa, il personale impiegato e i compiti prevalentemente svolti, per verificare quali sono le problematiche connesse all'attuazione della distinzione tra politica e amministrazione.

2.1. Le dimensioni e l'organizzazione

Sebbene si siano registrati negli ultimi anni tentativi di riduzione e semplificazione dell'apparato ministeriale, gli uffici di *staff* permangono di notevoli dimensioni e con articolazioni corpose. A seconda dell'apparato ministeriale, essi si compongono di un numero intermedio che va dalle 100 alle 320 unità (dal minimo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

[12] C. Franchini, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, I, Milano, 2003, 265 ss.

al massimo del Ministero dell'interno)[13], ancorché sia fissato per legge un *target* massimo, pari al 15% del totale del personale complessivamente utilizzato, di risorse umane da destinare a funzioni di supporto (si veda, al riguardo, la tabella 1)[14]. Non sono conteggiate, tuttavia, nei contingenti precedentemente indicati, le posizioni dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione.

L'assenza di un disegno di snellimento e razionalizzazione, peraltro, non si giustifica se si tiene a mente che l'organizzazione centrale, nell'arco degli ultimi venti anni, è stata interessata dalla "regionalizzazione", ossia la riallocazione di una serie di funzioni tra diversi livelli territoriali di governo, dall'istituzione di autorità indipendenti nei settori dei servizi pubblici, dalla creazione di agenzie al servizio di funzioni a carattere tecnico - operativo, nonché infine dal crescente ricorso a privati per lo svolgimento di attività pubbliche. Si pensi alle agenzie fiscali, in cui sono confluite le funzioni svolte dalle principali articolazioni organizzative, centrali e periferiche, del Ministero delle finanze.

La suddivisione interna degli uffici nell'area della diretta collaborazione è pressoché identica nelle diverse strutture[15] e si compone di: ufficio del gabinetto; segreteria del Ministro; ufficio legislativo (in pochi casi al quale si affianca anche

[13] L'area della diretta collaborazione conta: 75 unità (tra cui un numero di specifici incarichi di livello dirigenziale non superiore a 4) nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; 120 unità nel Ministero degli affari esteri; 236 unità (tra cui un numero di specifici incarichi di livello dirigenziale non superiore a 16) nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; 145 unità (tra cui un numero di specifici incarichi di livello dirigenziale non superiore a 10) nel Ministero della difesa; 148 unità nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 110 unità nel Ministero per i beni e le attività culturali; 270 unità nel Ministero dello sviluppo economico; 210 unità (a cui va aggiunto un ulteriore contingente di 145 unità incardinato presso l'Ispettorato generale) nel Ministero della giustizia; 90 unità (di cui 6 con qualifica dirigenziale non generale, escluse le segreterie) nel Ministero dell'ambiente; 230 unità nel Ministero dell'economia; 320 unità nel Ministero dell'interno; 100 unità nel Ministero della Salute; 100 unità nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In genere, le posizioni dei responsabili degli uffici, costituite dal capo di gabinetto, dal capo dell'ufficio legislativo, dal segretario particolare del Ministro, dal capo della segreteria del Ministro, dal capo dell'ufficio stampa, dai capi delle segreterie del Vice Ministro e dei Sottosegretari di Stato, dai componenti dell'organo di direzione del Servizio di controllo interno sono da intendersi aggiuntive rispetto al contingente. Hanno anche regole peculiari per quanto riguarda i soggetti ai quali può essere conferito l'incarico.

[14] Come dispone il co. 404, lett. f), art. 1, l. 27 dicembre 2006, n. 296.

[15] Sulle particolarità delle strutture di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio, B. Cimino, *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 677 ss.

un ufficio per i rapporti con il Parlamento, come nel Ministero degli affari esteri); ufficio stampa ed informazione; segreteria tecnica e segreteria particolare del Ministro; servizio di controllo interno (in alcuni regolamenti di organizzazione permangono ancora con questa dicitura, sebbene a seguito del d.lgs. n. 150/2009 siano stati sostituiti dagli organismi indipendenti di valutazione[16]); ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale (o ufficio del consigliere diplomatico); segreterie dei vice Ministri e dei sottosegretari di Stato[17]. Rispetto a questa ripartizione, fa eccezione il Ministero della giustizia che include nell'area di *staff* anche il servizio di ispettorato generale.

Sempre nella medesima area rientrano gli organismi indipendenti di valutazione della *performance*, già previsti dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché dal Ministero della difesa[18]. Rispetto alla possibilità di adattamento e di diversificazione tra ordinamenti ministeriali, si assiste invece ad una standardizzazione organizzativa, in cui cambiano solo formalmente le denominazioni degli uffici.

---

[16] L'art. 30 del d.lgs. n. 150/2009 ha abrogato, a decorrere dal 30 aprile 2010, i commi 2 e 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 286/1999, così determinando la decadenza dei Servizi di controllo interno, comunque denominati, e la sostituzione degli stessi con gli OIV. Questi ultimi svolgono, inoltre, le attività di valutazione e controllo strategico di cui al comma 1 del citato art. 6 del d.lgs. n. 286/1999 – non abrogato dal d.lgs. n. 150/2009 – con il coordinamento del Comitato tecnico scientifico di cui all'art. 1 del d.p.r. n. 315/2006.

Conservano, invece, le loro competenze gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi, ivi compresi i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale, i quali avendo competenze nei controlli di regolarità amministrativo - contabile non risultano sostituiti dagli OIV.

[17] Le Segreterie dei Sottosegretari di Stato svolgono attività di supporto alle funzioni dei medesimi, garantendo il necessario raccordo con gli uffici del Ministero, ivi compresi quelli di diretta collaborazione. Per lo svolgimento degli incarichi istituzionali delegati dal Ministro, i Sottosegretari di Stato si avvalgono degli uffici di gabinetto e legislativo.

[18] Nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali l'organismo indipendente di valutazione della *performance* è composto di tre membri del collegio, a cui si aggiunge un contingente di personale non superiore a sette unità. Nel Ministero della difesa, l'organismo di valutazione è costituito da un collegio di tre componenti, di cui uno con funzioni di presidente, ovvero da un organo monocratico, al quale deve aggiungersi un ufficio di supporto, quale struttura tecnica permanente, a cui è assegnato un contingente di personale non superiore a quattordici unità.

A tal proposito, comunque, occorre segnalare che la Civit, nella delibera n. 4/2010, ha evidenziato, in via generale, la necessità che gli organismi siano posti al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto – rispetto al quale essi sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di "indipendenza" – e, comunque, in stretto collegamento con l'organo di indirizzo politico, ancorché non collocati negli uffici di diretta collaborazione.

Si assiste, inoltre, ad un fenomeno di moltiplicazione delle aree di diretta collaborazione, non solo alle dipendenze del vertice politico, ma anche come unità organizzative assegnate alle dirette dipendenze a supporto del capo dipartimento, ossia dei dirigenti apicali dell'amministrazione. Si pensi al caso del Ministero dell'economia e delle finanze, nel quale si registrano uffici di *staff* sia nel Dipartimento del tesoro[19], sia nella Ragioneria generale dello Stato[20], sia nel

[19] Ai sensi del Decreto del Ministro dell'economia, 5 luglio 2012, recante *Individuazione e attribuzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti*, l'area della diretta collaborazione del Dipartimento del Tesoro consta di una serie di strutture: 1) Consiglio tecnico-scientifico degli esperti, deputato a svolgere le attività di elaborazione, di analisi e di studio nelle materie di competenza del Dipartimento; 2) l'ufficio di coordinamento e di segreteria del Direttore generale del Tesoro, coordinamento delle attività a supporto delle funzioni istituzionali, preposto alla cura degli affari istituzionali e dei rapporti con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro; 3) l'ufficio per la pianificazione strategica e per il controllo di gestione, preordinato al processo di pianificazione strategica e operativa del Dipartimento, nonché al coordinamento del processo di identificazione dei fabbisogni del Dipartimento e del processo di formazione e gestione del bilancio economico-finanziario; 4) l'ufficio per il coordinamento informatico dipartimentale, deputato alla gestione e sviluppo di tutte le risorse informatiche, nonché all'analisi e reingegnerizzazione dei processi dipartimentali; 5) l'ufficio per il coordinamento dell'attività amministrativa di supporto al Direttore generale del Tesoro, preposto al supporto al Direttore generale del Tesoro per il coordinamento dell'attività amministrativa che interagisce tra le Direzioni e tra il Dipartimento e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro; 6) l'ufficio di comunicazione e delle relazioni esterne, che definisce le strategie di comunicazione nelle materie di competenza del Dipartimento ed elabora il piano annuale di comunicazione; 7) l'ufficio per il coordinamento tecnico-logistico, che offre il supporto tecnico-logistico in raccordo con il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi all'attività di rappresentanza del Direttore Generale del Tesoro anche in relazione all'organizzazione di eventi istituzionali; 8) l'ufficio di raccordo con il Dipartimento per l'amministrazione, che coordina le attività di definizione dei livelli di servizio in materia di gestione e reclutamento delle risorse umane, acquisti e logistica, di competenza del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi in raccordo con gli uffici delle direzioni generali; 9) l'ufficio Ispettivo Centrale, che ha funzioni ispettive nelle materie di competenza del Dipartimento nonché di coordinamento e monitoraggio dei compiti ispettivi e valutazione della loro efficacia e di cura degli adempimenti in materia di gestione del personale dell'ufficio.

Si rinvia, per approfondimenti, a L. Fiorentino, V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 727 ss.

[20] In base al Decreto del Ministro dell'economia, 5 luglio 2012, recante *Individuazione e attribuzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti*, gli uffici di diretta collaborazione con il Ragioniere generale dello stato sono sei: 1) Coordinamento delle attività dell'ufficio del Ragioniere generale dello Stato, a cui è preposto un dirigente generale; 2) Ufficio di coordinamento e di segreteria del Ragioniere generale dello Stato, che si occupa degli affari riservati e coordina i rapporti con la diretta collaborazione del Ministro, dei Vice ministri e dei sottosegretari, in relazione ai compiti della Ragioneria; 3) Ufficio per il coordinamento dell'attività amministrativa di supporto all'Ufficio del Ragioniere generale dello Stato, dedicato a coordinare l'attività amministrativa che intercorre tra gli ispettorati di cui si compone il dipartimento e supporta l'attività pre-legislativa; 4) Ufficio per il coordinamento ed il monitoraggio dei progetti trasversali, e per l'attività tecnica di supporto all'Ufficio del Ragioniere generale, preordinato alle

Dipartimento delle finanze[21], sia infine nel Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi[22].

Rispetto a dieci anni fa, quindi, le dimensioni degli uffici di diretta collaborazione non sembrano essersi venute riducendo, sebbene siano intervenute numerose politiche di contrazione del personale, nonché di riduzione della spesa

---

funzioni di supporto tecnico al Comitato permanente per il coordinamento delle attività e delle metodologie in materia di finanza pubblica di cui all'articolo 3 del Regolamento MEF e al monitoraggio dei progetti afferenti la competenza di più ispettorati; 5) Ufficio per il controllo di gestione dipartimentale, che definisce la mappa dei processi, dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa del Dipartimento, effettuando la misurazione dei risultati dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'efficienza; 6) Ufficio per il coordinamento dei rapporti con il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, che coordina le attività dirette a definire le esigenze del Dipartimento in materia di politiche delle risorse umane, nonché attività di supporto in relazione alle procedure di reclutamento di interesse del Dipartimento.

[21] Secondo il Decreto del Ministro dell'economia, 5 luglio 2012, recante *Individuazione e attribuzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti*, sono unità organizzative alle dirette dipendenze del capo Dipartimento: 1) Coordinamento dell'ufficio del Direttore Generale delle Finanze, che coordina le attività di supporto alle funzioni del direttore generale; 2) Coordinamento dell'attività delle Direzioni e degli uffici del Dipartimento, che assicura il supporto al Direttore Generale delle finanze per il coordinamento delle attività tra le Direzioni, i Dirigenti con funzione dirigenziale generale e gli Uffici del Dipartimento al fine di garantire la piena integrazione delle Direzioni e la completa circolazione delle informazioni; 3) Coordinamento dell'attività pre-legislativa, che assicura il supporto al Direttore generale curando l'integrazione degli elementi amministrativi e tecnici; 4) Vigilanza sull'agenzia delle Entrate e sugli altri soggetti operanti nel settore della fiscalità, che predispone, il programma degli interventi di vigilanza; 5) Vigilanza sull'agenzia delle Dogane e sull'agenzia del Territorio, che predispone il relativo programma degli interventi di vigilanza e sviluppa nuove metodologie; 6) Vigilanza su altre agenzie fiscali; 7) Controllo di gestione, supporta il Direttore generale nella definizione dei piani pluriennali, dei budget e dei programmi di azione, nonché nell'individuazione dei progetti di rilevanza strategica; 8) Concorso alle definizione delle politiche delle risorse umane, che assicura il coordinamento con il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per la definizione delle esigenze dipartimentali nell'ambito delle politiche del personale; 9) Risorse umane e strumentali, che collabora sempre con il Dipartimento dell'amministrazione generale per la definizione dei livelli di servizio per le attività amministrative in materia di fabbisogno e gestione delle risorse umane, acquisti e logistica e ne effettua il monitoraggio.

[22] In base al Decreto del Ministro dell'economia, 5 luglio 2012, recante *Individuazione e attribuzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti*, sono unità organizzative alle dirette dipendenze del capo del dipartimento: 1) Ufficio di coordinamento e segreteria del capo Dipartimento, che supporta il coordinamento delle attività, gli affari riservati, i rapporti con gli uffici di diretta collaborazione; 2) Ufficio per la programmazione ed il controllo di gestione dipartimentale, che coordina i processi di programmazione per la formazione del budget, per l'individuazione degli obiettivi di tutte le strutture del Dipartimento e della direttiva generale per l'azione amministrativa, al fine di assicurarne la coerenza, e per la definizione delle risorse finanziarie; 3) Ufficio per l'analisi dei processi e la comunicazione, che coordina le attività di comunicazione del Dipartimento e i rapporti con il portavoce del Ministro e l'ufficio stampa; 4) Ufficio per la consulenza giuridico legale, che offre il supporto giuridico-legale al capo dipartimento, predisponendo studi, pareri e ricerche ai fini della soluzione di questioni giuridiche ed interpretative; 5) Ufficio relazioni sindacali, preposto alle relazioni sindacali del Ministero e alla contrattazione collettiva integrativa per il personale ministeriale.

pubblica[23]. I compiti di supporto, di coordinamento, di ausilio legale, di monitoraggio sono ripartiti tra numerosi uffici, seguendo l'unico criterio della competenza del dipartimento o delle direzioni generali. Si tende a riprodurre un sistema eccessivamente articolato, nel quale ogni ufficio di collaborazione fa da tramite ad una unità organizzativa con cui deve gestire i rapporti. Emerge anche una nuova differenza tra uffici di *staff* di primo livello, poiché di supporto all'organo politico, e uffici di *staff* di secondo livello che, pur svolgendo le medesime funzioni dei primi, ossia di supporto e raccordo con le strutture di *line*, sono alle dirette dipendenze dei vertici apicali delle amministrazioni.

Pur disponendo ogni ministero di autonomia organizzativa e potendo optare per soluzioni flessibili, le articolazioni degli uffici di diretta collaborazione sono molto simili nelle diverse strutture ministeriali, fatta eccezione per pochi elementi differenziali[24]. Ciò implica che, seppure le funzioni di supporto ben avrebbero potuto essere modellate sui compiti peculiari del vertice politico, di fatto le amministrazioni non hanno avuto l'ambizione di costruire un differente modello organizzativo.

A livello strutturale, permane la differenza tra le strutture di *staff* marcatamente politiche, come le segreterie particolari di ministri, vice ministri e sottosegretari, e le altre strutture, preposte al controllo ovvero all'attività pre-legislativa, con una natura e con compiti più simili a quelli propri dell'amministrazione di *line*.

---

[23] Oggi non potrebbe più ripetersi quanto affermava S. Cassese in una tavola rotonda (*Gli staff dei ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, in *Iter Legis*, V, 2002, 60) riguardo le dimensioni di tali uffici, laddove precisava che «si può arrivare tranquillamente a 500 o 600 persone negli uffici di collaborazione diretta, a cui si aggiungono collaboratori diretti dei ministri. Di più, il Ministero dell'economia e delle finanze dispone di una società che serve a retribuire i collaboratori del Ministro. Nessun paese ha gabinetti di queste dimensioni». Sul dato dimensionale si rinvia alle attente osservazioni contenute in C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 749 ss.

[24] D. Bevilacqua, C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'interno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 711 ss.

Oltre a ciò, in assoluta continuità con il modello precedente, non sembra registrarsi quell'ambizione di costruire un'amministrazione moderna, né gli uffici di diretta collaborazione appaiono come lo strumento per affermare questo nuovo modello «orientato sui risultati», vocato «alla valutazione della dirigenza, a una gestione di tipo manageriale, in cui i diversi attori, politica ed amministrazione, nella diversità dei ruoli, cooperavano per una oculata gestione finalizzata ai risultati»[25].

L'esame degli atti di organizzazione, nonché delle funzioni delle unità organizzative considerate, mostra come gli uffici di diretta collaborazione (salve poche eccezioni) appaiono ancora gli apparati dei consulenti legali del vertice politico, preordinati principalmente, come si vedrà, al supporto normativo. Rare sono le attività di supporto all'organo di indirizzo nella definizione delle *policies*, così come sporadiche sono le funzioni di monitoraggio e di implementazione delle politiche sull'attività amministrativa strategica.

2.2. Le fonti di disciplina

Dalla fine degli anni Novanta si dispone di un quadro stabile delle fonti che disciplinano gli uffici di *staff* e che sostituisce la pregressa assenza di specifici atti organizzativi. Il livello di norme che definiscono le funzioni e l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione è duplice, venendo in rilievo fonti normative di rango primario e fonti secondarie.

Quanto alle prime, l'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001 ribadisce che il ministro «si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione». Ciò si pone in continuità con le norme del 1924 (r.d.l. n. 1100/1924), in base alle quali i gabinetti collaborano all'opera personale del ministro, senza intralciare l'azione degli uffici

[25] L. Fiorentino, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 486.

amministrativi[26]. Tali uffici si vengono a configurare, alla luce del principio di separazione fra la responsabilità dell'indirizzo e quella della gestione, come lo strumento giuridico - organizzativo attraverso il quale mantenere il potere di indirizzo della politica sull'amministrazione, lasciando ai dirigenti la concreta gestione amministrativa[27].

Quanto alle fonti secondarie, si istituzionalizza un doppio ambito di regolazione. Il primo valido per tutte le strutture ministeriali, contenuto nel D.P.R. 6 marzo 2001, n. 230, che racchiude il regolamento generale per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, nel quale si sancisce la differenza tra gli uffici di assistenza all'organo di vertice, a cui è affidata la direzione politica, e gli uffici di *line*, a cui sono affidate le funzioni gestionali di competenza della dirigenza. Con il nuovo regolamento, le strutture di diretta collaborazione passano dall'ausilio "all'opera personale del ministro", come si leggeva nel previgente regio decreto, allo svolgimento di un'attività di diretta collaborazione, volta a supportare un indirizzo politico ormai separato dalla gestione e non più sovrapposto ad essa.

Il secondo livello, invece, è peculiare per ogni ministero. Ricorrendo ad una struttura comune, i dicasteri possono dotarsi di un proprio regolamento di organizzazione per l'istituzione e la disciplina dell'area della diretta collaborazione, sulla scorta del procedimento cui all'art. 17, co. 4-*bis*, della l. 23

[26] Nel quadro precedente, invece, secondo il r.d. n. 1611/1853 i gabinetti dei ministri erano uffici per la trattazione degli affari riservati al vertice politico. Di qui, essendo il ministro responsabile dell'intera gestione amministrativa del ministero e dovendo provvedere mediante uffici posti sotto la sua direzione, ai gabinetti di fatto erano affidati compiti di direzione di interi apparati ministeriali. Si rinvia sul punto a S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 27. Sui preesistenti uffici di gabinetto e sulla loro evoluzione da mero supporto del responsabile politico a strutture di snodo dell'attività amministrativa, articolate in uffici speculari al dipartimento competente nelle corrispondenti attività di *line*, si rinvia a A. Agosta, G. Piccardi, *I Gabinetti ministeriali*, in *Le relazioni fra amministrazione e partiti*, I, Archivio Isap, Milano, 1988, 104.

[27] D. Bevilacqua, *Gli «uffici di diretta collaborazione» dei ministri e dei vice-ministri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 385.

agosto 1988, n. 400[28]. Allo scopo di favorire una sufficiente omogeneità e uniformità tra i diversi uffici, sono stabiliti una serie di principi e criteri direttivi cui i regolamenti debbono attenersi.

Le caratteristiche comuni agli uffici di *staff* possono così elencarsi: a) il personale è individuato su base fiduciaria e può essere "estraneo" all'amministrazione a favore della quale presta la propria attività, nei limiti di quote prestabilite[29]; b) integrano un apparato servente dedicato a competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione di appartenenza; c) vige il divieto di porre in essere atti di amministrazione attiva, diversificando le funzioni di *staff* e di *line* tra le articolazioni degli uffici, nonché ribadendo la necessità di impedire agli uffici di diretta collaborazione lo svolgimento di attività rientranti nelle competenze ordinarie degli apparati amministrativi[30]; d) vale la regola della temporaneità degli incarichi[31].

---

[28] I singoli regolamenti di organizzazione ministeriale costituiscono, insieme all'articolo 14 del d.lgs. n. 165/2001, il titolo giuridico per il conferimento degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

[29] L'art. 14 disciplina le strutture di *staff* deputate alla diretta collaborazione del Ministro, prevedendo da una parte, la possibilità di ricorrere oltre che a personale appartenente alle pubbliche amministrazioni, anche ad esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, e, dall'altra, il meccanismo del cosiddetto *spoils system*. Da tale disposizione si ricava il principio secondo cui alla base di questi particolari incarichi vi è un rapporto fiduciario con il Ministro.

[30] Secondo la l. 15 marzo 1997, n. 59 art. 12, lett. n), il legislatore ha delegato il governo a rivedere il trattamento economico degli addetti agli uffici di diretta collaborazione e la lettera o) con cui ha richiesto di «diversificare le funzioni di *staff* e di *line*, e fornire criteri generali e principi uniformi per la disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione», ribadendo la «necessità di impedire agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro lo svolgimento di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali». La relativa delega è stata attuata con l'art. 7, co. 2, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

[31] Gli orientamenti del Dipartimento della funzione pubblica avevano più volte sostenuto un'interpretazione di favore nei confronti degli uffici di diretta collaborazione. Ad esempio, in tema di stabilizzazione in favore dei soggetti con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa all'interno delle pubbliche amministrazioni, con la circolare n. 7 del 30 aprile 2007 del Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni, erano stati esplicitamente esclusi dal processo di stabilizzazione i rapporti di lavoro flessibile stipulati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione poiché caratterizzati, per loro stessa natura, dalla temporaneità, in quanto legati da un particolare rapporto fiduciario con il vertice politico e, pertanto, destinati naturalmente a concludersi con la scadenza del mandato o le dimissioni di questo.

Infine, sono usuali a tutti i regolamenti le disposizioni che elencano le strutture appartenenti all'area della diretta collaborazione, le quali possono suddividersi in due categorie: gli uffici di supporto al ministro, tra i quali l'ufficio stampa e comunicazione, la segreteria tecnica o particolare; gli uffici di coordinamento e raccordo, come i gabinetti, gli organismi indipendenti di valutazione delle *performance*.

2.3. Il personale

Agli uffici di diretta collaborazione possono essere assegnate unità interne, ossia dipendenti del Ministero ovvero dipendenti pubblici – in posizione di aspettativa, fuori ruolo, comando – nonché, nel limite di una forbice che corre tra il 5 e il 25 per cento del predetto contingente, collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato ovvero esperti e consulenti, di particolare professionalità e specializzazione per specifiche aree di attività, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa[32]. Come accennato, eterogenee sono le percentuali massime di ricorso a personale proveniente dall'esterno: per fare qualche esempio, il 16 per cento per il Ministero degli affari esteri; poco più del

[32] Nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in base al D.P.R. 14 maggio 2001 n. 303, come modificato da D.P.R. 14 febbraio 2012, n. 42, possono essere assegnati agli uffici «dipendenti del Ministero ovvero altri dipendenti pubblici, anche in posizione di fuori ruolo, comando o in altre analoghe posizioni previste dai rispettivi ordinamenti, nonché, per sopperire ad esigenze non fronteggiabili con il personale in servizio, nel limite di dieci unità del predetto contingente complessivo, personale estraneo alla pubblica amministrazione assunto con contratto a tempo determinato, e nel limite di dieci unità, esperti e consulenti di particolare professionalità e specializzazione nelle materie di competenza del Ministero e in quelle giuridico-amministrative, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa». Nel Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi del D.P.R. 6 luglio 2001, n. 307, come modificato dal D.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, «possono essere assegnati ai predetti uffici personale del Ministero e dipendenti pubblici, anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, nel numero massimo di 110 unità, comprensivo di estranei alla amministrazione assunti con contratto a tempo determinato, comunque di durata non superiore a quella di permanenza in carica del Ministro, in numero non superiore a 20. Possono inoltre essere chiamati a collaborare con gli uffici, previa verifica della possibilità di soddisfare le esigenze mediante personale dei ruoli dell'amministrazione, e nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio destinati al Gabinetto, anche esperti e consulenti di particolare professionalità e specializzazione nelle materie di competenza del Ministero e in quelle giuridico-amministrative ed economiche, nel numero massimo di 12, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, di durata comunque non superiore di tre mesi rispetto alla permanenza in carica del Ministro».

10 per cento per il Ministero della pubblica istruzione; il 10 per cento per il Ministero della difesa; il 5 per cento per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il 20 per cento per il Ministero per i beni e le attività culturali. La pianta organica permane consistente e sembra aver poco risentito delle politiche generali di riduzione del personale, operate negli ultimi anni, ai fini del contenimento della spesa pubblica.

Rispetto a questa regolazione, fanno eccezione le posizioni dirigenziali relative ai responsabili degli uffici di *staff*, sia per quanto riguarda i contingenti massimi, sia per le quote di "esterni", sia per le modalità di assegnazione dell'incarico. Posizioni dirigenziali apicali sono quelle, ad esempio, del Capo di gabinetto, del Capo dell'ufficio legislativo, del Capo della segreteria del Ministro, del segretario particolare del Ministro, del responsabile della Segreteria tecnica del Ministro, del Capo dell'ufficio stampa e del portavoce del Ministro e del responsabile dell'ufficio rapporti internazionali.

Si è soliti distinguere, appunto, tra il personale assegnato all'area della diretta collaborazione e i vertici apicali di questi uffici. Il personale assegnato all'area della diretta collaborazione è composto prevalentemente dai dipendenti, provenienti dai ruoli del ministero, che si specializzano nell'attività di diretta collaborazione. Mentre i vertici degli uffici di *staff* sono spesso costituiti da personale "esterno", i cui ruoli sono tradizionalmente occupati da personale proveniente dalle magistrature. In generale, il personale che opera presso l'area della diretta collaborazione presenta almeno tre profili marcatamente peculiari. In primo luogo, la temporaneità degli incarichi. In secondo luogo, il rapporto fiduciario tra l'organo politico nominante e il titolare dell'organo nominato. In terzo luogo, la spiccata professionalità del personale.

La temporaneità implica che ogni incarico, negli uffici di *staff*, non può avere una durata superiore a quella di permanenza in carica del Ministro, con decadenza automatica, ove non vi sia conferma nell'incarico, dal momento del

giuramento del nuovo ministro[33]. Tale meccanismo di decadenza automatica, collocandosi in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici, non viola i principi consacrati nell'art. 97 Cost., poiché gli uffici di diretta collaborazione sono «collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti», dovendo sussistere tra tali uffici e il ministro «una intima compenetrazione e coesione che giustifichi un rapporto strettamente fiduciario finalizzato alla compiuta definizione dell'indirizzo politico-amministrativo»[34]. A dispetto di ciò, tuttavia, il tasso di stabilità effettivo nella continuità degli incarichi sembra maggiore di quanto si possa pensare, sia per il personale di base sia, come si vedrà, per i vertici degli uffici di collaborazione diretta.

La fiduciarietà prende forma nella circostanza che il personale non è selezionato in base al merito, bensì il criterio di scelta è la vicinanza con l'organo politico che nomina, ossia la fedeltà politica. Questa peculiarità spiega perché, nei piani triennali per la stabilizzazione del personale precario, non può essere accluso il personale che opera presso l'area della diretta collaborazione degli organi

[33] In base all'art. 14, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1, co. 24 *bis* del d.l. 18 maggio 2006 n. 181, «all'atto del giuramento del ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziali e le consulenze e i contratti, anche a termine» conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con il Governo, «decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo ministro».

[34] Corte cost., 28 ottobre 2010, n. 304, la quale rileva che gli uffici di diretta collaborazione con il ministro svolgono, alla luce della vigente normativa, un'attività di supporto strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, in quanto, ad esempio, collaborano alla definizione degli obiettivi ed all'elaborazione delle politiche pubbliche. Ciò posto «la separazione di funzioni, che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto necessaria per assicurare il rispetto, in particolare, dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, deve essere assicurata, pertanto, esclusivamente tra l'attività svolta dai Ministri, con il supporto degli uffici di diretta collaborazione, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva». Per cui la norma in esame «si giustifica in ragione del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico-amministrativo. Al momento del cambio nella direzione del Ministero è, pertanto, legittimo prevedere l'azzeramento degli incarichi esistenti, che possono essere confermati qualora il Ministro stesso ritenga che il personale in servizio possa godere della sua fiducia».

politici[35]. Allo stesso modo, nell'ambito delle misure sulle politiche occupazionali, contenute nel d.l. 31 agosto 2013 n. 101, si prevede che ai fini delle immissioni in servizio del personale precario della pubblica amministrazione (c.d. stabilizzazione), con l'obiettivo di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato, la maturazione degli anni di servizio, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione, debba escludere «in ogni caso, i servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici»[36].

Il vincolo fiduciario è particolarmente inteso con i vertici, mentre lo è meno con le unità di base. Un'altra peculiarità è che, all'atto del conferimento dell'incarico, il dirigente dell'ufficio di diretta collaborazione non risulta essere destinatario di una serie di obiettivi da raggiungere, poiché questi ultimi sono difficilmente configurabili per tali tipi di incarichi[37]. Il che comporta la mancata operatività di un effettivo meccanismo di valutazione, a differenza di quanto accade per gli omologhi dirigenti delle strutture di *line*.

---

[35] Come espressamente previsto dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 94, «È comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione di cui alla presente lettera il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Per un approfondimento sulle nomine fiduciarie, G. Enrici, *Il potere di scelta: le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2001.

[36] Ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 101 del 2013, «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di entrata in vigore del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione».

[37] F. Merloni, *Gli incarichi fiduciari*, in *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, 2008, 122.

Infine, si possono prestare ad abusi anche i meccanismi di contiguità tra dirigenza di *staff* e dirigenza di *line*. Tenuto conto che, dopo aver ricoperto per tre anni senza demerito un incarico di dirigente generale, un dirigente in ruolo acquista tale qualifica più elevata, può accadere anche tale passaggio si registri all'interno di un ufficio di diretta collaborazione per quanto tale rapporto sia connotato da fiduciarietà, al riparo da una effettiva valutazione sugli obiettivi assegnati e sui *target* raggiunti. Del resto, il contingente di personale – tra cui le posizioni dirigenziali generali – è assegnato agli uffici di diretta collaborazione sulla base di una scelta discrezionale da riconoscere in capo all'organo politico[38].

Il personale di *staff*, infine, deve essere dotato delle competenze professionali necessarie per svolgere i compiti di indirizzo e controllo, che consistono in sostanza in un "contro-altare alla burocrazia stabile". Queste figure professionali devono essere adatte a svolgere le funzioni di supporto degli uffici di diretta collaborazione, ossia di concorso allo svolgimento dei compiti di indirizzo.

Per la maggior parte, però, il personale degli uffici di diretta collaborazione vanta una formazione prettamente giuridica, soprattutto negli incarichi di vertice. Basta volgere lo sguardo ai requisiti per la nomina dei responsabili di tali uffici: di norma il segretario particolare e il capo della segreteria sono scelti unicamente in base al rapporto fiduciario con il Ministro, mentre gli altri responsabili appartengono alle alte carriere dello Stato, come la dirigenza, la magistratura, l'avvocatura dello Stato, la diplomazia, la carriera prefettizia e quella militare. Ciò in continuità con la storia dell'amministrazione, che ha progressivamente accresciuto il peso delle materie giuridiche a discapito di quelle economiche e tecniche, con l'effetto che le funzioni direttive sono riservate unicamente a chi dispone di un bagaglio di conoscenze del diritto[39].

---

[38] L'assegnazione avviene con decreto, a firma del ministro o del capo di gabinetto, in qualità di dirigente responsabile del centro di responsabilità amministrativa.

[39] Come sottolinea G. Melis, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 475, la "decapitazione" delle "burocrazie non burocratiche", ossia le dirigenze tecniche, avvenne già nei primi anni del Novecento, allorquando «per dirigere l'amministrazione, si sarebbe apertamente teorizzato, non occorre un sapere specialistico, di per sé circoscritto e quindi non generale, ma una competenza

I vertici degli uffici di diretta collaborazione dell'amministrazione centrale fanno parte di un gruppo ristretto e omogeneo di figure professionali specializzate, che ricoprono praticamente a turno incarichi in apparati diversi. È frequente la loro comune estrazione, dato il forte connubio tra i vertici di questi uffici e alcune particolari carriere dello Stato. Ciò è evidente per la circolarità della dirigenza di *staff* che porta ad una sintonia tra chi fa parte di questo gruppo. Si crea una sorta di mobilità e di intercambiabilità nella direzione dei gabinetti dei ministeri. Se a ciò non segue necessariamente un'accentuazione dell'autonomia, è evidente comunque come comporti un rafforzamento nell'esercizio delle funzioni di supporto e snodo. D'altro canto, una certa stabilità nell'impiego testimonia l'attribuzione di una sfera di competenza in qualche modo libera da intrusioni[40].

Soprattutto negli ultimi anni, si assiste a questo fenomeno singolare, che passa per una inversione della regola tradizionale. Prima i ministri cambiavano e i burocrati restavano. Se prima la dirigenza era stabile e il corpo politico instabile, ora sia il corpo politico sia i suoi collaboratori diretti sono stabilizzati, mentre i dirigenti di converso sono divenuti "precari" negli incarichi. A ciò segue un inevitabile indebolimento dell'apparato burocratico, nonché un freno al cambiamento. Pur a dispetto del carattere fiduciario, la frequente quasi inamovibilità, che si realizza di fatto, alla durata dell'ufficio consolida le funzioni dei titolari, le rende stabili e ne assicura la continuità. Basti pensare al caso più eclatante, quello del Ministero dell'economia e delle finanze, dove pur essendosi avvicendati cinque ministri nella XIV legislatura, un ministro nella XV legislatura e tre ministri nella XVI legislatura, per un totale di dodici anni, il capo di gabinetto del Ministero è rimasto il medesimo.

---

globale, il possesso pieno della legislazione entro la quale l'amministrazione (anche quella tecnica) deve agire e ancor di più: il metodo che proviene soltanto dai buoni studi giuridici. Gli studi e la laurea in giurisprudenza divenivano così, in età giolittiana, il *passepartout* per accedere alla dirigenza».

[40] Sulla relazione tra stabilità e autonomia, S. Cassese, *Grandezze e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir.*, 1981, 220 ss. Si v., anche, P. Forte, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005.

Il personale degli uffici di gabinetto dei ministri, formati da «tecnici delle politiche pubbliche composto non tanto da funzionari tradizionali ma soprattutto da magistrati, per lo più amministrativi, e da avvocati dello Stato», ha di fatto «conquistato il dominio della tecnica legislativa e gestionale in rilevanti settori degli apparati pubblici. È un gruppo che esprime, sostanzialmente, la continuità dell'amministrazione rispetto all'alternanza dei Governi»[41].

Si pone, allora, il problema di stabilire se tali categorie di personale abbiano le competenze e siano adeguati alla valutazione dei dirigenti, al controllo, al monitoraggio, alla verifica delle *policy*, magari ricorrendo anche a moduli per apprendere il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti. Poiché, nel momento in cui manca personale tecnico all'altezza di questi compiti, diviene più probabile che i componenti dello *staff* svolgano, di fatto, unicamente il ruolo di consiglieri giuridici del politico.

La scommessa sta, quindi, nella capacità di reperire e utilizzare le competenze e le professionalità necessarie alla determinazione degli indirizzi e delle priorità, al monitoraggio del processo di attuazione, al controllo dei risultati, all'accumulo di conoscenze ed esperienze, alla correzione e continua verifica delle scelte fatte e del modo di fare le scelte. Senza la costruzione della funzioni di indirizzo politico e senza la capacità di "attrezzarla" seriamente in termini di competenze e, organizzazione e risorse, viene a mancare una condizione necessaria ed essenziale della stessa distinzione fra politica e amministrazione e della conseguente distribuzione di responsabilità in capo alla classe politica e alla dirigenza amministrativa»[42].

---

[41] Come chiarito da L. Fiorentino, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, cit., 486, che prosegue evidenziando che «ciò accade proprio nel momento in cui, anche attraverso l'istituzione di meccanismi di *spoils system*, l'intelaiatura tradizionale dello Stato subisce mutamenti maggiori che in passato. Il frequente ricambio dei direttori delle strutture e le immissioni esterne, non sempre di qualità, indeboliscono, infatti, complessivamente l'apparato centrale dello Stato».

[42] L. Torchia, *Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2001, 2. Sottolinea inoltre come «la disciplina dettata con questo articolo si differenzia significativamente da quella previgente, risalente agli anni Venti, per almeno tre aspetti rilevanti: la configurazione dell'attività di diretta collaborazione, l'offerta di più moduli

Trova, quindi, applicazione la norma che impone di riferirsi esclusivamente ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria e diviene rilevante la necessità di verificare i presupposti di legittimità elencati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. E in particolare: a) la verifica della mancanza nell'ambito del personale in servizio della professionalità richiesta; b) la corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, in coerenza con le esigenze di funzionalità di quest'ultima; c) la natura temporanea e altamente qualificata della prestazione; d) la determinazione preventiva della durata, del luogo, dell'oggetto e del compenso della collaborazione.

Sul trattamento economico di coloro che rivestono incarichi nell'ambito del supporto all'indirizzo politico amministrativo, si registra una normativa particolare. Così come sono fissati i parametri in base ai quali si determinano i trattamenti economici previsti per i responsabili degli uffici, generalmente per i vertici della diretta collaborazione si utilizza il parametro delle retribuzioni dirigenziali generali e non generali del ministero di appartenenza. L'attuale disciplina prevede un trattamento economico accessorio per gli addetti agli uffici

---

organizzativi, il ricorso non più limitato a specifiche categorie di personale per la direzione degli uffici. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'attività di diretta collaborazione va collocata all'interno dei nuovi rapporti tra politica e amministrazione, retti, in virtù delle riforme degli anni novanta, dal principio di separazione e distinzione. Nel sistema precedente gli uffici coadiuvavano un ministro che era, allo stesso tempo, vertice politico e vertice amministrativo dell'apparato, titolare di tutti i poteri di decisione e, almeno formalmente, di tutte le responsabilità. Una volta distinta la responsabilità per l'indirizzo politico dalla responsabilità per la gestione amministrativa, è emersa la necessità di "attrezzare" sia l'attività di indirizzo, sia l'attività di gestione con apposite strutture, distinte quanto a funzioni e organizzazione. Di conseguenza, la disciplina degli uffici di *staff* e degli uffici di *line* si è differenziata, garantendo, inoltre, per questi ultimi, una più ampia possibilità di scelta al ministro, sia pure entro un quadro generale definito. La disciplina generale indica, infatti, gli uffici necessari e le funzioni minime, ma consente articolazioni e arricchimenti a seconda delle esigenze. Sul piano organizzativo, il principale cambiamento è dato dal superamento della tradizionale diarchia fra ufficio di gabinetto e ufficio legislativo, con l'individuazione del gabinetto quale centro unitario di imputazione e di organizzazione, ferma restando la possibilità di differenziare l'articolazione interna. Per quanto riguarda, infine, i titolari degli uffici, si è abbandonata la riserva a favore di alcune categorie (magistrati, avvocati dello Stato, etc.), liberando i requisiti richiesti – *expertise*, professionalità, competenza – dalla necessaria corrispondenza con alcuni mestieri. La diretta collaborazione non è più, quindi, un'attività riservata più o meno esclusivamente ai giuristi, mentre, per altro verso, si accentua il carattere fiduciario della scelta del titolare, una volta che questa sia estesa oltre il tradizionale ristretto numero di categorie, per così dire "abilitate"».

di diretta collaborazione, non appartenenti alla dirigenza, che consiste in un unico emolumento, sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale[43]. Si tratta della cosiddetta "indennità di diretta collaborazione".

Questo peculiare emolumento presenta due caratteristiche fondamentali: la prima è riscontrabile nella specialità, derivante da norme di rango legislativo e regolamentare, che dettano una vera e propria disciplina derogatoria rispetto alla normativa ordinaria sul trattamento accessorio spettante al restante personale disciplinato dai contratti collettivi; la seconda attiene alla funzione di *staff*, propria degli uffici di diretta collaborazione, che contraddistingue sia l'attività svolta in tali ambiti che il corrispettivo economico accessorio, con la previsione di un'apposita flessibilità nella prestazione lavorativa da svolgere nell'ambito della diretta collaborazione con il Ministro.

A giudizio della magistratura contabile, infine, i conferimenti degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti[44], poiché gli stessi, pur trovando titolo nell'art. 14, sono disciplinati anche dall'art. 7 del medesimo decreto legislativo. Pertanto, sono assoggettabili al controllo preventivo, al pari di un provvedimento di

[43] Come precisato nell'art. 14, d.lgs. n. 165/2001, «con decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera n) della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravi di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagevoli, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consiste in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale».

[44] Come affermato in Corte dei conti, deliberazione n. 1/2010 della sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo, del 7 gennaio 2010, in tema di applicazione dell'art. 3, co. 1, lett. f bis), l. n. 20/1994, con riguardo al conferimento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dei rapporti di tale conferimento con il divieto di assunzioni di cui all'art. 17, comma 7, del d.l. n. 78/2009.

conferimento di un incarico individuale a un consulente esterno, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. f-*bis*), della l. 14 gennaio 1994, n. 20[45].

2.4. I compiti

Nelle amministrazioni centrali gli uffici di diretta collaborazione hanno «una competenza bifronte, nel senso che, da un lato, sono di supporto al ministro per l'elaborazione dell'indirizzo; dall'altro, costituiscono il *trait d'union* fra il ministro e l'amministrazione, di cui orientano l'attività e controllano i risultati rispetto agli obiettivi prestabiliti»[46]. I gabinetti nascono come strutture di supporto al vertice ministeriale, alle quali è impedito di intralciare le competenze degli uffici amministrativi[47]. In quanto organi di ausilio nella funzione di indirizzo politico, dotati di una spiccata originalità strutturale, non sono legittimati ad interferire con l'attività di *administration*, né possono sostituirsi alla dirigenza amministrativa nell'esercizio delle mansioni gestionali.

I compiti spettanti all'area della diretta collaborazione possono distinguersi in tre diverse categorie: le funzioni di supporto, le attività di raccordo, e alcune mansioni esecutive sostanzialmente assegnate, in via esclusiva, agli uffici di *staff*. I primi due compiti sono *no core*, strumentali al funzionamento della macchina amministrativa, il terzo consiste invece in un'attività finale, per sua natura molto simile a quelle svolte dalle strutture di *line*.

---

[45] Tale disposizione assoggetta al controllo preventivo di legittimità gli atti e i contratti di cui all'articolo 7, co. 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ovvero gli incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria.

[46] Si v. G. D'Auria, intervento alla tavola rotonda "*Gli staff dei ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*", in *Iter legis*, 2002, 70.

[47] Il regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, convertito in legge 21 marzo 1926, n. 597, costituì formalmente i gabinetti dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato, prevedendo le dotazioni di personale, i criteri di scelta degli stessi, nonché le funzioni di collaborazione da prestare al Ministro e al Sottosegretario, con l'espressa previsione di "divieto di intralcio" alla normale azione degli uffici amministrativi e di sostituzione agli stessi; difatti, ai sensi dell'art. 5, «i gabinetti e le segreterie particolari attendono alla corrispondenza privata, collaborano all'opera personale del Ministro o del sottosegretario di Stato, ma non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi né sostituirsi agli stessi».

Quanto ai primi, nei compiti di supporto rientrano le funzioni di ausilio all'organo di direzione politica, che si esplicano nella collaborazione alla definizione degli obiettivi e all'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché alla relativa valutazione e alle connesse attività di comunicazione, con particolare riguardo all'analisi dell'impatto normativo, all'analisi costi-benefici e alla congruenza tra obiettivi e risultati. Sotto questo profilo, le unità di *staff* coadiuvano la politica nell'assumere decisioni generali, mentre la dirigenza ne assicura l'esecutività[48]. Tra le funzioni di supporto, inoltre, sono inclusi anche gli uffici stampa e i portavoce, i quali svolgono un'attività di comunicazione degli indirizzi assunti e delle relative iniziative istituzionali.

Per l'elaborazione di indirizzi efficienti è indubbio che occorra anche mettere a frutto il patrimonio conoscitivo funzionale alla conoscenza della realtà, che le amministrazioni detengono, ma spesso non sono in grado di utilizzare. Insomma, è decisivo il "ruolo della memoria" che alcuni funzionari amministrativi esercitano all'interno della struttura ministeriale.

Quanto alla seconda categoria di compiti, gli uffici di diretta collaborazione esercitano, ciascuno nell'ambito di propria competenza, le attività di raccordo tra l'organo di indirizzo e l'amministrazione di appartenenza. Il raccordo non è solo attività di tramite istituzionale, ma anche monitoraggio e controllo delle funzioni di gestione, tra cui rientra il potere di verificare l'attuazione dei programmi – controllo interno strategico – e di valutare i dirigenti, quali titolari dei centri di responsabilità[49]. Per questa ragione, nell'organigramma degli organi in *staff*, è

[48] In questo quadro, sembra perpetuarsi la tradizionale concezione dell'amministrazione come mero apparato esecutivo, come una macchina che adempie le direttive elaborate dal vertice politico, della quale gli *staff* ne sono la cinghia di trasmissione.

[49] Ai sensi degli artt. 10, co. 1, lett. a) e 15, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009, l'organo di indirizzo politico-amministrativo definisce, entro il 31 gennaio di ogni anno, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, il piano della *performance*. Il piano individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. In sede di prima attuazione, rientra nella competenza degli OIV la definizione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, ai sensi sia dell'art. 30, co. 3, ove è previsto espressamente, sia dell'art. 7, co. 2, del d.lgs. n. 150/2009. Il Sistema è adottato in via formale dall'organo di

presente il nucleo di controllo interno, preposto alla valutazione comparativa dei costi, dei rendimenti e dei risultati, della corretta ed economica gestione delle risorse nonché dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Ovvero altro compito decisivo, che rientra nell'area della diretta collaborazione, sono i servizi ispettivi, a cui collaborano personale di formazione economica e giuridica. Questi ultimi dovrebbero essere utilizzati anche per supportare la revisione dei meccanismi di spesa.

Il servizio di controllo interno è deputato alla verifica di coerenza (esterna ed interna) delle priorità politiche in relazione al programma di governo, nonché allo sviluppo della programmazione strategica, riferendo in via riservata al Ministro sulle risultanze delle analisi effettuate e redigendo per lo stesso, con cadenza periodica o almeno annuale, una relazione sui risultati delle analisi con proposte di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione, anche previo accesso agli atti e ai documenti inerenti alle attività del Ministero e con facoltà di richiedere ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità i dati e le informazioni necessari allo svolgimento dei loro compiti.

Tale servizio elabora i dati utili per la valutazione della dirigenza e per il monitoraggio della programmazione strategica, prestando un contributo tecnico all'individuazione delle priorità politiche da inserire nell'atto di indirizzo del Ministro per ogni esercizio finanziario. Contribuisce, inoltre, all'approntamento della direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione[50]. Nondimeno, molti di questi compiti rimangono sulla carta.

---

indirizzo politico-amministrativo. Gli OIV, con il supporto della struttura tecnica permanente di cui all'art. 14, co. 9 e 10, del d.lgs. n. 150/2009, presidiano, in maniera integrata e sistemica, il processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa nel suo complesso e propongono, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di livello generale.

[50] Si v. la direttiva del 15 novembre 2001 della Presidenza del Consiglio recante *Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002 (c.d. direttiva-madre)*, che si sofferma anche sul potere di proposta e concorso al *policy making* di cui è titolare la dirigenza.

L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nell'art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Eppure, data la vicinanza tra i due ambiti e la difficoltà, in alcuni casi, di identificare dove inizia l'amministrazione e dove finisce la politica, è qui più evidente il rischio di sovrapposizioni e intromissioni negli atti di amministrazione attiva; in particolare, basti pensare a quelle attività, a contenuto strategico, che intrecciano complesse valutazioni di una pluralità di interessi pubblici, le quali assumono un particolare rilievo politico, poiché ad esse sottostanno profili di programmazione o valutazioni di indirizzo[51].

Di fatto, se viene a mancare un approccio manageriale, l'area della diretta collaborazione non svolge un'attività di snodo, ma opera viceversa in co-gestione nell'esercizio dei compiti di amministrazione. A tal proposito, servono strumenti nuovi, sistemi informativi integrati, meccanismi di controllo comuni che siano funzionali alla logica della separazione tra politica e amministrazione. Dato il confine poroso tra la prima e la seconda, vi può essere il rischio che i gabinetti

[51] Si pensi a quanto affermato in Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81, a parere della quale il potere decisionale in ordine alla valutazione di impatto ambientale (ma «sulla base dell'attività istruttoria» svolta dai dirigenti), attribuito alla Giunta regionale, anziché ai dirigenti, non viola il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, «espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione», in quanto la valutazione di impatto ambientale non costituisce solo un atto amministrativo di gestione, di natura tecnico discrezionale, anche in considerazione della sua particolare complessità. In quest'ultimo atto, infatti, «a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l'art. 97 Cost.».

esercitino poteri di gestione, sotto la forma di attività di coordinamento e di codecisione.

Nella terza categoria rientra, specialmente, un particolare compito assegnato, in monopolio, agli uffici legislativi di *staff*. I corpi tecnici di questi uffici sono le strutture deputate alla funzione normativa interna all'amministrazione[52]. Eppure l'esercizio di tale funzione è anche fonte di una serie di ambiguità e ibridazioni. Non è chiaro, ad esempio, come siano ripartite al suo interno le diverse attribuzioni. All'organo politico spetta l'elaborazione dell'indirizzo, che prende forma in schemi di norme di legge e di regolamento, ordinari o di delegificazione, nelle direttive e altri atti di indirizzo. Su questi temi vi sono anche compiti di proposta dell'alta burocrazia. Di fatto la funzione normativa non è più disarticolata e separata in tante strutture, che difficilmente riescono ad essere ricondotte ad unità, ma è esercitata unitariamente dallo *staff*, con una visione organica dell'intero ruolo di indirizzo.

Predisponendo l'attività prodromica alla funzione legislativa, essi attuano una delle competenze essenziali riservata all'amministrazione centrale, che consistono nell'adottare decreti e regolamenti i quali spesso riempiono di contenuto fonti legislative primarie. E qui si registra anche una parziale distorsione del funzionamento democratico, in quanto la scrittura e l'elaborazione dei testi di legge è spesso allocata nell'area della diretta collaborazione, quasi come vi fosse un parziale travaso di compiti legislativi, sempre più di pertinenza delle amministrazioni e sempre meno incardinati presso il parlamento[53]. Basti considerare che più di un terzo delle leggi, approvate dal Parlamento, è di iniziativa governativa. Con la conseguenza che una parte del potere decisionale si

[52] Sul potere normativo dell'amministrazione e sul connesso deperimento della legge, G. D'Auria, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 697 ss.

[53] S. Cassese, *Che cosa fanno gli uffici legislativi dei ministeri?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 113, in cui si precisa che «il legame tra Parlamento e burocrazia è formalmente il Governo, e lì bisognerebbe operare. Ma non nel Governo - Consiglio dei ministri, bensì nel Governo apparato, e principalmente negli uffici legislativi dei ministeri. Sono loro il tramite reale, quelli che conducono tutti i disegni dagli apparati al Parlamento. Al loro centro c'è il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri».

trasferisce dalle camere, democraticamente elette, alle burocrazie cui si affidano i ministri. Così, l'azione pubblica non dipende più tanto dal Parlamento quanto dai burocrati, dato che la messa in pratica delle sue decisioni viene sempre più frequentemente rimandata a provvedimenti elaborati in seguito dai gabinetti dei ministeri.

2.5. Gli staff nella forma di governo parlamentare

Il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa prende corpo anche in chiave reattiva alla contaminazione tra politica e affari. Non a caso il relativo dibattito sulla separazione si sviluppa, in parte, nei primi anni Novanta del secolo scorso, all'indomani dello scandalo di "tangentopoli". Sebbene l'esigenza di tenere separati la politica dei partiti dall'indirizzo amministrativo abbia origini ben più risalenti[54], in quegli anni si manifesta netto il timore che la contaminazione possa travolgere la politica, i partiti, le sedi istituzionali, ossia le fondamenta del sistema parlamentare. Il principio di separazione è un corollario della regola della legalità, perché la funzione amministrativa deve essere svolta «secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito»[55].

Se la politica si ritrae dall'influenza sull'amministrazione, impartisce gli indirizzi ed esercita il controllo, la dirigenza ne esce rafforzata nel suo ruolo e nella sua autonomia, poiché, nel perseguimento degli indirizzi ministeriali, provvede da sola alla gestione amministrativa. In questo contesto, negli uffici di diretta collaborazione dei ministeri si tende "a stare dalla parte della politica",

[54] Queste si devono, in particolare, agli studi di due autorevoli esponenti della Destra storica, ossia S. Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione* (1880), ristampa, Torino, 1949, e M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), ristampa, Napoli, 1992, 95, il quale già notava l'inclinazione che «Ministri, Senatori, Deputati e uomini politici hanno [..] ad insinuarsi nella giustizia e nell'amministrazione a farvi penetrare spiriti partigiani per trarli a profitto di se medesimi e degli aderenti loro o almeno per conservare forte e vigoroso il partito, diffonderlo coi beneficii e colle minacce, e mantenere il governo nelle proprie mani».

[55] S. Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., 57.

ossia a privilegiare una posizione di distanza rispetto alla gestione amministrativa, elaborando e compartecipando alla formulazione dell'indirizzo politico, svolgendo funzioni *no core*. Il che si pone in continuità con il risalente problema del disinteresse della politica verso l'amministrazione, nel senso che «l'instabilità degli equilibri e delle coalizioni governative rende i ministri assai più sensibili al rapporto di fiducia che – tramite il governo – li lega al Parlamento, piuttosto che ai problemi di gestione amministrativa *day-to-day*»[56].

Ciò posto, gli *staff* sono sempre meno, invece, a cavallo tra politica e amministrazione, mentre estendono l'influenza della politica. L'area della diretta collaborazione non svolge a sufficienza la funzione di raccordo con l'amministrazione, perché in generale i ministri sono restii dal dare indirizzi, direttive e programmi, con l'effetto che i gabinetti sono apparati che vivono non "in funzione dell'amministrazione", ma "in funzione del ministro"[57].

Queste caratteristiche trovano spiegazione anche nella forma di governo parlamentare, in cui il sistema amministrativo dei ministeri è calato[58]. Difatti, nel parlamentarismo il vertice delle amministrazione non è eletto dal corpo elettorale a suffragio universale, ma è espressione della maggioranza politica e si caratterizza per l'esistenza di un rapporto di fiducia con il parlamento. Gli elettori non votano direttamente per la persona di chi si candida al governo, perché la competizione elettorale è sempre una competizione tra partiti contrapposti. Mentre il rapporto fiduciario non deve mai venir meno nell'esercizio dei poteri esecutivi, pena l'obbligo di presentare le dimissioni in caso di voto di sfiducia. Il corpo politico – inteso come quello a capo delle amministrazioni considerate – è selezionato, dunque, non secondo il criterio dell'elezione, bensì in base alla fiducia parlamentare. Non godendo di una piena legittimazione popolare derivante

[56] S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, cit., 67.
[57] S. Cassese, intervento alla tavola rotonda *Gli staff dei ministri*, cit., 60.
[58] Già a cavallo tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo, G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881, 58, inquadrava la separazione tra governo e amministrazione come necessario temperamento della forma di governo parlamentare.

dall'elezione, l'organo politico di vertice può essere *debole* e *instabile*, dato che è esposto al rischio di perdere la fiducia parlamentare.

La debolezza della politica è, allora, in qualche misura compensata dall'emergere di una burocrazia, deputata a compiti di supporto, connotata da stabilità, che si avvale di strutture articolate che permangono di dimensioni non ridotte, protetta rispetto ai meccanismi di valutazione, e che ha conquistato il dominio della tecnica legislativa in importanti settori pubblici[59].

Nella forma di governo parlamentare, i ministri determinano le direttive della loro politica e devono disporre delle capacità di realizzare l'indirizzo politico prescelto, purché sia costante l'appoggio della maggioranza. Ciò impone la ricerca di un accordo tra le parti politiche sull'indirizzo e sulle sue realizzazioni, in particolare quando manchino culture politiche omogenee o siano presenti tendenze disgregatrici. Quando la stabilità dipende dal mantenimento di tali accordi, inevitabilmente ciò si riflette sull'organizzazione di governo, sulle strutture amministrative e sui modi di funzionamento. L'area della diretta collaborazione diventa, a tal fine, il luogo più adatto per l'osmosi tra amministrazione e politica.

Nelle amministrazioni di governo a trazione parlamentare la ricerca del compromesso si manifesta in organi di direzione politica estesi e in processi di elaborazione e decisioni degli indirizzi articolati su più livelli[60]. Di tutto questo è

---

[59] A ciò si accompagna, inoltre, un rafforzamento delle garanzie sullo stato giuridico ed economico di queste categorie di personale.

[60] Sulla difficoltà di distinguere funzionalmente i compiti rimessi agli organi burocratici e quelli degli organi rappresentativi, L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., 157. Per G. Guarino, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, I, Milano, 1962, 3, è impossibile «dividere nettamente l'amministrazione dalla politica». Ma è ovvio che una forma di organizzazione di questo tipo si rivela un "mito" (S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 20), anche perché storicamente il rapporto con la politica «ha caratterizzato la storia della burocrazia italiana», G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996, 3 ss. Il punto allora è che «la funzione politica è imputata all'organo di governo e la funzione amministrativa è imputata al dirigente. Ma questo non vuol dire che il primo non partecipi alla seconda e che il secondo non partecipi alla preparazione della funzione politica», come afferma S. Cassese, *Intervento*, in *Gli staff dei ministri*, cit. D'altra parte, a dimostrazione che l'amministrazione è la continuazione della politica, la direttiva del 15 novembre 2001 della Presidenza del Consiglio recante *Indirizzi per la*

presente traccia anche negli uffici di diretta collaborazione, basti concentrare l'attenzione su tre aspetti.

In primo luogo, la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare da parte della dirigenza, nonché la decisione inerente l'adozione di precisi atti normativi, consiste in una funzione *autonoma*, in cui si tende a proteggere l'accordo compromissorio. Diviene allora necessario un apparato preposto all'elaborazione delle *policy*. Quando l'elaborazione dell'indirizzo politico forma, infatti, il cuore dell'attività dell'organo di vertice, a questa attività deve essere dedicata una struttura, che collabori sia al *policy making*, sia alla fase di verifica dei risultati raggiunti[61].

In secondo luogo, gli uffici di *staff* sono la sede in cui si realizza buona parte della produzione normativa, sottratta all'orbita parlamentare, in ragione dello sviluppo delle funzioni tecniche. Si tratta, a ben guardare, di una funzione che in realtà ha ormai reso di fatto quasi recessive le attività provvedimentali all'interno degli apparati ministeriali. E non si fa riferimento solo ai casi in cui le amministrazioni si danno le regole della loro funzionalità, attraverso decreti e regolamenti ministeriali, ma anche a tutta quell'attività pre-legislativa che è, di fatto, tesa a confezionare documenti legislativi che saranno poi approvati, prima, dal Consiglio dei ministri e, poi, dalle Camere.

In terzo luogo, per consentire la predisposizione della funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo, l'organizzazione delle

---

predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002 (c.d. direttiva-madre) considera la partecipazione dei dirigenti alla formulazione degli obiettivi e degli atti di indirizzo politico amministrativo come un fattore positivo del ciclo di gestione della *performance*, sebbene a volte si assistita «a forme di mera "ratifica" ministeriale degli obiettivi proposti dai capi dei dipartimenti», su cui si v. B. Cimino, *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, in questa ricerca.

[61] Come chiarisce L. Torchia, *L'amministrazione della giustizia fra politica e giurisdizione*, in *Quest. giust.*, 2002, 1024, nel nuovo equilibrio fra politica e amministrazione «la formazione e l'elaborazione dell'indirizzo politico diviene una vera e propria funzione, con un apparato dedicato sia alla fase della determinazione, sia alla fase della verifica. L'elaborazione dell'indirizzo, configurato come una vera e propria *policy*, richiede, infatti, la determinazione di obiettivi credibili e coerenti, la individuazione di modelli e strumenti di intervento adeguati rispetto ai risultati che si vogliono ottenere, l'allocazione razionale di risorse».

amministrazioni deve essere razionalizzata, separando i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, e sancendo l'autonomia della dirigenza nella gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali. Mentre, dunque, gli *staff* sono calibrati sulla programmazione, alla dirigenza sono attribuiti autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, nonché la responsabilità in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati.

3. L'area della diretta collaborazione nelle regioni e nei comuni

Alle Regioni e a gli enti locali sono attribuite tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori. Parallelamente, le autonomie regionali e locali sono dotate di autonomia politica, ossia della capacità di darsi un proprio indirizzo. Sono, in sostanza, enti autorevoli e a direzione politica stabile, poiché dotati di una forma di governo basata sull'elezione popolare diretta del Presidente della regione o del Sindaco.

Anche queste amministrazioni sono connotate dalla costante presenza di uffici di diretta collaborazione. Al pari dell'esame svolto per gli apparati ministeriali, l'analisi si suddividerà tenendo conto dell'organizzazione, delle fonti istitutive, del personale e dei compiti a cui le strutture di *staff* sono preposte.

3.1. Le dimensioni e l'organizzazione

Sulle dimensioni si registra una netta divaricazione. Da un lato, le regioni più grandi e in prevalenza della zona centro-meridionale presentano *staff* corposi. Ad esempio, per la Regione Lazio l'area della diretta collaborazione del Presidente e della giunta si aggira intorno alle 250 unità[62]; per la Regione

[62] L'art. 9 del Reg. reg. (Lazio) 6 settembre 2002, n. 1, come modificato dal Reg. reg. 10 aprile 2013, n. 3, contiene il contingente del personale delle strutture di diretta collaborazione.

Campania si distingue tra gabinetto del Presidente, uffici speciali e strutture di *staff* e solo nel primo si riscontrano quasi 60 unità; per la Regione Calabria si riscontrano nella sola area della diretta collaborazione più di 40 unità dirigenziali a cui deve essere aggiunto il personale. Dall'altro, le regioni prevalentemente del nord e i comuni prevedono in genere *staff* di ridotte dimensioni.

Il disegno organizzativo manca di una struttura comune, per cui si riscontrano soluzioni molto diverse tra loro: sono generalmente incluse, nell'area della diretta collaborazione, anche le avvocature, i servizi per il controllo strategico e di gestione, i servizi per le riforme istituzionali. Non mancano le strutture più marcatamente politiche, come le segreterie tecniche, personali o politiche, l'ufficio di gabinetto, i consiglieri politici e diplomatici del Presidente (si veda, al riguardo, la tabella 2).

Nell'ambito dell'ordinamento delle regioni, inoltre, anche la figura del portavoce o dell'addetto stampa rientra normalmente negli uffici di *staff*, la cui denominazione varia da regione a regione ("strutture amministrative di supporto agli organi elettivi", "strutture di diretta collaborazione", "strutture organizzative speciali"; "strutture di supporto", "strutture speciali di supporto").

Nella Regione Calabria diverse strutture di diretta collaborazione sono raggruppate in un dipartimento, denominato "Presidenza". Nella Regione Campania sono inclusi tra gli uffici di *staff* anche strutture speciali, come l'ufficio per il federalismo o il nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici[63]. Nella Regione Lazio, tra le strutture di diretta collaborazione per l'esercizio dell'attività di indirizzo politico - amministrativo e di verifica dei

[63] Ai sensi dell'art. 29, Reg. reg. (Campania) 15 dicembre 2011 n. 12, sull'ordinamento amministrativo della Giunta regionale della Campania, «gli uffici speciali sono strutture di livello dirigenziale generale, poste alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta regionale, che svolgono compiti di servizio per le strutture amministrative della Giunta e, nei casi previsti, del Consiglio regionale, degli enti regionali, delle società partecipate dalla Regione e degli enti locali, in posizione di autonomia funzionale. Sono uffici speciali: a) l'avvocatura regionale; b) l'ufficio per il federalismo; c) il nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici; d) la struttura tecnica di supporto in materia di politica sanitaria; e) l'ufficio speciale per i parchi, le riserve e i siti UNESCO».

risultati della Giunta regionale e del suo Presidente, sono contemplate non solo l'ufficio di gabinetto del Presidente e le segreterie, ma anche il segretariato generale, che garantisce il raccordo con le strutture organizzative di *line*[64].

3.2. Le fonti di disciplina

Per rilevare tipologie e strutture degli uffici di supporto agli organi politici attivati nelle regioni e negli enti locali, occorre prendere in esame le leggi regionali e i regolamenti aventi ad oggetto gli uffici di diretta collaborazione, poiché trattandosi di profili attinenti all'organizzazione, questi ultimi sono rimessi all'autonoma determinazione delle amministrazioni interessate. È opportuno, inoltre, distinguere tra le regioni e gli altri enti territoriali, giacché è diversa la fonte normativa considerata.

Quanto agli organi di governo delle regioni, la Costituzione riconosce agli enti regionali una propria autonomia organizzativa; difatti, l'organizzazione interna costituisce, ai sensi dell'art. 123 Cost., uno degli oggetti della potestà statutaria attribuita alle regioni ordinarie. In dettaglio, l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione, dapprima materia di competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario e di competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale, rientra ora, a seguito delle modifiche apportate con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nelle attribuzioni residuali della regione stessa[65]. Di conseguenza, sono le leggi regionali, aventi per

[64] Come previsto nel Reg. reg. (Lazio) 6 settembre 2002, n. 1.

[65] In base all'art. 123 Cost., negli statuti regionali sono indicati «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», pertanto lo statuto è chiamato a regolare non l'intera materia dell'organizzazione, ma esclusivamente i principi, in conformità alla funzione "costituzionale" che esso svolge all'interno dell'ordinamento regionale. Al riguardo, M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, 146; C. Martini, *L'amministrazione regionale*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2006, 299. Negli statuti trovano luogo la definizione dei principi essenziali sullo svolgimento delle attività amministrative, sulle strutture degli uffici, sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti, lasciando o rinviando alle leggi regionali la puntuale regolamentazione.

oggetto l'ordinamento degli uffici e del personale, a contenere la disciplina normativa degli uffici di supporto agli organi politici[66].

Anche per gli enti locali la nuova disciplina costituzionale codifica l'autonomia normativa ed organizzativa già riconosciuta loro dalle leggi degli anni Novanta dello scorso secolo. Oltre a ciò, assumono rilievo le disposizioni contenute, per un verso, nell'art. 89 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), ai sensi del quale il regolamento sull'ordinamento generale degli uffici disciplina gli organi, gli uffici e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, in conformità dello statuto; per l'altro, nell'art. 90 si autorizza il regolamento a contemplare la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo.

Quanto alla composizione, l'art. 90 specifica, inoltre, che tali uffici «saranno costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato».

Abitualmente, le leggi regionali o gli statuti regionali rinviano direttamente ai regolamenti di organizzazione degli uffici e dei servizi degli organi istituzionali, di competenza dell'esecutivo, la definizione delle funzioni, dell'articolazione e del trattamento economico dei componenti l'area della diretta collaborazione. Nella prassi, inoltre, non è infrequente che la Giunta, con propria delibera, possa intervenire a modificare alcuni di tali profili. Con la conseguenza che, di fatto, le fonti di disciplina degli uffici di *staff* sono regolamenti (o, a volte, delibere di Giunta), i quali sono adottati con frequenza dal vertice politico, in base

[66] Ad esempio, per la Regione Abruzzo si deve fare riferimento alla legge regionale 9 maggio 2001 n. 17, recante disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale. Per la Regione Lombardia alla l.r. 7 luglio 2008 n. 20, che contiene il testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale, nonché l'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale. Per la Regione Piemonte, alla l.r. 28 luglio 2008 n. 23 che contiene la disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale.

a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità[67].

Pertanto, con deliberazioni della Giunta sono definiti gli indirizzi programmatici e l'organizzazione interna alle strutture dipartimentali e alle direzioni generali, l'organizzazione degli uffici speciali, come ad esempio l'avvocatura regionale, nonché le unità operative dirigenziali con i relativi compiti.

Il quadro che ne risulta riflette in modo evidente una accentuata flessibilità organizzativa, che consente potenzialmente di adattare la struttura alle priorità politiche e programmatiche individuate dal vertice, in particolare nel momento in cui l'organo di indirizzo è in grado di determinare la composizione degli uffici alle proprie dirette dipendenze, e a quest'ultimo spetta il compito di tracciare che cosa è *staff* e cosa invece è *line*.

In questo modo è rimessa alla valutazione del potere politico la scelta del modello organizzativo. Questa soluzione meno rigida diverge, come visto, da quanto accade nelle amministrazioni ministeriali, in cui la riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. sull'assetto istituzionale ha sia una funzione di garanzia interna dei pubblici dipendenti dalle ingerenze governative, sia una esterna di tutela delle posizioni dei cittadini. Diversamente, invece, delegare l'articolazione organizzativa locale all'organo di indirizzo politico, se presenta un forte vantaggio in termini di adattamento delle strutture alle esigenze programmatiche, potrebbe prestarsi ad abusi e sviamenti di potere, qualora gli apparati di supporto siano inadeguati o esorbitanti rispetto al fine pubblico da perseguire[68].

---

[67] Ciò si riflette positivamente dal punto di vista del sindacato giurisdizionale, poiché il regolamento, come ogni atto amministrativo, può sempre essere impugnato dinanzi al giudice amministrativo, mentre la legge regionale è comunque soggetta soltanto all'impugnazione di fronte alla Corte costituzionale.

[68] Come evidenziava M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 87, «uno degli strumenti che il governo usava per avere funzionari burocratici amici o per disfarsi di funzionari nemici era il fare o disfare organi dello Stato, secondo le contingenze».

3.3. Il personale

Nelle autonomie locali, il personale degli uffici di diretta collaborazione proviene, per la gran parte, dai ruoli interni dell'amministrazione di appartenenza, per l'ingresso nei quali ha superato un pubblico concorso. È frequente anche che ne facciano parte dipendenti pubblici di altre amministrazioni in aspettativa, comando o fuori ruolo. Seppure è più raro in generale il ricorso alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato o a collaborazioni, consulenze, incarichi, quest'ultimo è invece la regola nel caso dei vertici degli uffici di *staff*, come il capo di gabinetto, l'addetto stampa, il segretario generale[69]. La prima categoria di personale è stabile, mentre la seconda muta al variare dei titolari degli uffici politici.

I dipendenti impiegati in queste strutture sono selezionati tramite il criterio dell'*intuitus personae*. Questa fiducia deve essere intesa "in senso tecnico" e non già "in senso amicale". Sebbene sia più marcato il tasso di politicità di questi impieghi, l'individuazione del relativo personale – basata su una decisione politico - discrezionale – è occasionata da una scelta fiduciaria, attesa le particolari funzioni ad esso correlate, di supporto all'attività istituzionale di organi politici di vertice, cui tuttavia non rimane estranea la provenienza professionale della persona incaricata, che viene normalmente individuata all'interno di figure dotate di particolari caratteristiche ed esperienze, maturate nel mondo professionale.

---

[69] A titolo di esempio, si v. quanto previsto dall'art. 37, Reg. reg. (Campania) 15 dicembre 2011 n. 12, in base al quale «ai sensi degli articoli 4 e 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, con decreto del Presidente della Giunta regionale, nel limite del contingente indicato nei decreti di cui all'articolo 1, comma 12, della legge regionale n. 7 del 2010, negli uffici di diretta collaborazione possono essere chiamati dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, comando o fuori ruolo, 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, anche a progetto, dirigenti, anche ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, fermi restando i limiti numerici fissati dalla legge. Al personale degli uffici di diretta collaborazione, fino a una specifica disciplina contrattuale, è corrisposta un'indennità onnicomprensiva sostitutiva di ogni emolumento aggiuntivo previsto dalla legislazione vigente».

Gli incarichi di vertice degli uffici di supporto sono generalmente attribuiti con decreto del presidente, sentita in alcune ipotesi la giunta o gli assessori.

Il rapporto di lavoro stipulato con l'amministrazione da parte dei vertici degli uffici di *staff* non è inquadrabile tuttavia tra quelli di carattere onorario, in quanto risulta in concreto caratterizzato da professionalità, esclusività, subordinazione e stabile inserimento, sia pure limitatamente alla durata della carica dell'organo politico di indirizzo e ciò porta ad escludere la natura di servizio volontario gratuito[70]. In altre parole, i dirigenti di *staff* sono inseriti a pieno titolo nella struttura burocratica dell'ente territoriale e, per il tempo in cui rimangono in carica, sono dipendenti dell'amministrazione con lo *status* giuridico e la retribuzione propri del dirigente pubblico.

Nell'ipotesi di collaboratori "esterni" all'ente locale, il tipo di inquadramento può variare tra funzionari assunti con contratti a tempo determinato; esperti e consulenti per particolari professionalità con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa[71]. D'altra parte, è generalmente eccezionale il ricorso a tali collaborazioni, nel senso che queste ultime sono ammissibili solo in presenza di esigenze particolari e per prestazioni di alta professionalità, non reperibili nell'ambito dell'apparato. Per gli uffici di *staff*, all'opposto, può esservi una parziale attenuazione relativamente al requisito della professionalità, purché vi sia una apposita autorizzazione normativa. Difatti, come chiarito dalla giurisprudenza, le collaborazioni "esterne" «devono essere limitate ad obiettivi determinati, con convenzioni a termine, ed avere "alto" contenuto

[70] Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2002, n. 6455, secondo cui è espressamente escluso che «il *munus* di Capo di gabinetto configuri un rapporto onorario professionale», «in quanto: sostanzia l'inserimento strutturale del dipendente nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione; il compenso spettante ha natura retributiva perché in rapporto sinallagmatico con la prestazione resa e non il carattere indennitario proprio del compenso del funzionario onorario; lo svolgimento del rapporto e l'espletamento del servizio sono normativamente disciplinati». Di conseguenza, il Consiglio di Stato afferma che «al Capo di gabinetto si applicano lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dirigenti».

[71] Vale l'art. 68 del d.lgs. n. 165/2001, in combinato disposto con l'art. 90, co. 1, del Tuel, che prevede espressamente l'esclusività della prestazione anche per i componenti degli uffici di diretta collaborazione agli organi di direzione politica, assunti con contratto a tempo determinato, in quanto, se dipendenti da altre amministrazioni, sono collocati in aspettativa senza assegni.

professionale, ovvero, se volte alla provvista degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, disciplinate in modo espresso da apposita norma»[72].

Se è vero che le leggi e le disposizioni regolamentari degli enti locali territoriali disciplinano i presupposti e le modalità attraverso le quali conferire incarichi o consulenze, è anche vero, però, che è il giudice contabile a verificare, in concreto, sempre più spesso che siano state rispettate le condizioni stabilite dalla legge, che si sia tenuto conto delle risorse di personale comunque a disposizione. Tale regola dell'ammissibilità alla collaborazione di estranei all'amministrazione, solo nel caso di inadeguatezza del personale in servizio, non vale chiaramente per il personale di vertice dell'area della diretta collaborazione[73]. Al fine di verificare che non vi sia un danno erariale, la Corte dei conti esamina che gli incarichi di supporto al vertice politico siano adeguati oppure esorbitanti rispetto al fine pubblico da perseguire.

Il dato della temporaneità è un elemento comune a tutte le strutture pubbliche. L'incarico presso gli *staff* segue sempre lo sviluppo e la durata del mandato dell'organo politico, fatta eccezione tuttavia per alcuni uffici – come, ad esempio, l'avvocatura – che, quando collocati in quest'area, lo sono unicamente in una logica funzionale, ossia in quanto svolgono compiti di ausilio alle dirette dipendenze del vertice politico.

Altre caratteristiche comuni nella disciplina del rapporto di lavoro sono che per questo personale valgono prerogative peculiari connesse allo svolgimento di una funzione legata a misuratori diversi da quelli propri della dirigenza gestionale. Non a caso rare (o quasi inesistenti) sono le verifiche dell'azione svolta e dei

---

[72] Cassazione, sez. un., 25 gennaio 2006, n. 1378, con la conseguenza che è nell'ambito dei propri apparati, che la pubblica amministrazione deve di regola trovare le risorse per lo svolgimento delle proprie funzioni. In parte di questa regola ne deve essere fatta applicazione anche per «la provvista degli uffici di diretta collaborazione per le autorità politiche (quelle cioè titolari delle funzioni dell'indirizzo politico ed amministrativo)». Si v. anche Cassazione, 20 maggio 2008, n. 161.

[73] Corte Conti, sez. giur. Lombardia, 24 marzo 2009, n. 165; Corte Conti, sez. giur. Sardegna, 18 settembre 2008, n. 1831.

risultati perseguiti. Ovvero che allo stesso è generalmente corrisposta un'indennità onnicomprensiva sostitutiva di ogni emolumento aggiuntivo.

3.4. I compiti

Quanto ai compiti, l'insieme degli uffici di *staff* all'interno delle autonomie territoriali sono funzionalmente preposti a sostenere le funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del ruolo politico e istituzionale.

Innanzitutto, hanno compiti di assistenza del vertice nella sua attività ordinaria, garantendo il funzionamento della relativa segreteria. Assicurano tutte le attività tecnico strumentali necessarie al funzionamento della struttura, nonché alla comunicazione. Ma rientrano tra i compiti di supporto, per l'esercizio dell'attività di indirizzo politico amministrativo, anche le attività di collaborazione alle iniziative con altre istituzioni. Si pensi ai rapporti tra gli organi di governo regionali e gli organi istituzionali dell'Unione europea, dello Stato e delle altre regioni, nonché il Consiglio regionale. Oppure, all'assistenza al Presidente nelle attribuzioni in materia di rapporti con gli enti politico-istituzionali presenti sul territorio regionale o locale, le formazioni economico sociali e le confessioni religiose[74].

Gli uffici di *staff* non possono esercitare funzioni amministrative e gestionali, né interferire con le strutture della "macchina amministrativa", dovendo operare invece, come "tramite" tra i direttori dei dipartimenti e gli organi politici. Essi costituiscono cioè il "punto nodale" tra l'attività politica di programmazione e di controllo e quella di gestione amministrativa. Tale principio ispiratore si rinviene nella normativa regionale e degli enti locali, in quanto, il dirigente alle dirette dipendenze del Presidente della giunta o di un assessore, nel rispetto delle norme di legge che disciplinano la composizione e le funzioni degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, svolge compiti di: a) studio

[74] Come previsto nel Reg. reg. (Lazio) 6 settembre 2002, n. 1.

delle questioni di natura scientifica, tecnica, economica e giuridica nelle materie di competenza; b) predisposizione di documenti, relazioni, pareri e proposte; c) elaborazione di schemi di disegni di legge e di atti generali; d) collaborazione alla definizione di obiettivi e strategie di intervento. Qualora, invece, in un giudizio di responsabilità amministrativa, emerga che l'attività del consulente in concreto sia stata svolta nell'interesse dell'amministrazione, e non in quello precipuo dell'organo politico, al cui supporto occorreva prestare l'attività, è «ovvio lo sviamento degli strumenti, delle azioni e dei compiti rimessi alla struttura amministrativa»[75].

Oltre alle funzioni di supporto, gli uffici di diretta collaborazione nelle autonomie locali hanno soprattutto compiti di raccordo e di verifica dei risultati. Curano il ciclo della gestione della *performance*, sono preposti al controllo di gestione, partecipano alla conferenza di coordinamento, garantiscono il raccordo con le strutture organizzative, deputate all'amministrazione attiva, mediante la convocazione della conferenza interdipartimentale. Dalle funzioni di coordinamento sono possibili e non difficili gli sconfinamenti verso particolari funzioni gestionali, come quelle relative all'ufficio comunitario regionale o agli strumenti di pianificazione, o ancora al sistema statistico regionale[76].

---

[75] Così in Corte Conti, sez. giur. Sardegna, 18 settembre 2008, n. 1831.

[76] Ai sensi dell'art. 37, Reg. reg. (Campania) 15 dicembre 2011 n. 12, che disciplina gli uffici di diretta collaborazione del Presidente e della giunta, si prevede, da un lato, che «per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo di cui agli articoli 4 e 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché di quelle previste dagli articoli 46 e 47 dello Statuto della Regione Campania, il Presidente della Giunta regionale si avvale di uffici di diretta collaborazione aventi competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione regionale. L'organizzazione dei predetti Uffici e il loro raccordo funzionale con le strutture organizzative dell'amministrazione regionale sono disciplinati con decreto del Presidente della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge regionale n. 7 del 2010». A ciò si aggiunge, inoltre, che «dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, salvo quanto previsto da particolari disposizioni dello stesso, *le funzioni e le connesse risorse finanziarie, umane e strumentali attribuite* alle aree generali di coordinamento 01 e 02, *all'Ufficio di Piano e all'Ufficio comunitario regionale* di cui all'articolo 6 della legge regionale 11 dicembre 2008, n. 18 (legge comunitaria regionale) con riferimento alle funzioni di cui alle lettere a), c) e d), comma 3, del predetto articolo 6, nonché *quelle relative al sistema statistico regionale*, *sono trasferite agli Uffici di cui al comma 1*. La Segreteria di Giunta costituisce ufficio di diretta collaborazione del Presidente di livello equivalente a una direzione generale. L'Autorità di Audit di cui all'articolo 62 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006 e agli articoli 16, 17 e 18

Ciò emerge, in particolare, quando occorre programmare l'attività svolta dalle singole direzioni ovvero risolvere problemi gestionali di carattere trasversale all'ente o che richiedono l'apporto sinergico di diversi organi gestionali. A questo fine, sono spesso istituiti comitati di coordinamento – o, altrimenti, denominati conferenze – ossia organi collegiali che promuovono l'integrazione delle diverse politiche. In questi comitati siedono sempre i vertici dell'area della diretta collaborazione, in particolare il capo di gabinetto, e non mancano ovviamente i direttori regionali o comunali della giunta[77]. Si tratta, insomma, di un modo per garantire, da un lato, che siano attuati gli indirizzi dell'organo politico, ma anche, dall'altro, un più penetrante controllo della politica sull'amministrazione.

Sebbene nelle norme istitutive e che regolano la struttura organizzativa di supporto sia frequentemente previsto che tali strutture non possano esercitare funzioni amministrative e gestionali, a volte in base alla loro conformazione istituzionale vi può essere il rischio di ingerenze. Si pensi a quanto previsto nella Regione Lazio, in cui al segretariato generale – facente parte dell'area della diretta collaborazione, come visto – sono attribuite le funzioni di «assicurare il supporto tecnico all'attività di indirizzo politico e di controllo nonché *all'attività di alta amministrazione, relativa agli incarichi dirigenziali di particolare rilievo e responsabilità o ad altri incarichi di natura fiduciaria*, svolte dagli organi di governo»[78].

Nelle fonti istitutive si specifica sempre che le strutture di coordinamento e di supporto al vertice politico non hanno funzioni gestionali, purtuttavia è difficile immaginare che tale snodo operativo non si traduca in alcuni casi, quantomeno

---

del regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006, svolge le sue attività in posizione di indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione».

[77] Come previsto dall'art. 9, l.r. (Piemonte) 28 luglio 2008 n. 23, «il Comitato di coordinamento della Giunta regionale è costituito dal Capo di Gabinetto della Giunta, che lo convoca e lo presiede, e dai direttori regionali della Giunta»; non solo, «i Comitati di coordinamento del Consiglio e della Giunta si riuniscono almeno trimestralmente e verbalizzano i propri lavori secondo le modalità stabilite da appositi provvedimenti».

[78] Come previsto nell'art. 7, Regolamento regionale (Lazio) 6 settembre 2002, n. 1 di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale, come modificato dal Reg. reg. 29 aprile 2013, n. 6.

per le decisioni amministrativa a più alta valenza tecnica, in una funzione vicaria della dirigenza, soprattutto in quegli spazi dove "politica" e "amministrazione" sono difficilmente distinguibili. Si pensi a quelle strutture di ausilio che hanno responsabili con funzioni di interfaccia con i vertici delle direzioni di *line*. Come, ad esempio, nella Regione Campania, in cui il gabinetto del Presidente è articolato in unità organizzative, suddivise in: a) *staff* del capo di gabinetto; b) ufficio affari generali e gestione del personale; c) programmazione unitaria; d) atti di sindacato ispettivo del consiglio regionale - progetti speciali; e) salute e risorse naturali; f) politiche territoriali, autonomie locali, servizi pubblici locali, rapporti con i commissariati di Governo e gestioni stralcio; g) cultura, istruzione, ricerca scientifica, lavoro, politiche sociali e sviluppo economico; h) rapporti con il parlamento e funzioni di cui all'art. 25 commi 3 e 4 della l.r. 7/2002; i) temi della sicurezza e rapporti con l'ufficio del federalismo[79].

Sembra emergere un quadro in cui i gabinetti replicano le attribuzioni degli organi amministrativi[80], secondo un modello di accentuata flessibilità organizzativa. In quest'ultimo, gli uffici di *staff*, svolgendo funzioni di supporto anche a favore delle strutture amministrative di *line*, possono compartecipare ai compiti gestionali, soprattutto nei casi delle scelte più significative sul piano istituzionale. Da qui il rischio di una tendenza ad intromettersi nei contenuti delle decisioni puntuali e concrete, in ragione della confusione dei ruoli e dei possibili sconfinamenti tra autonomia decisionale e coordinamento. In particolare, se a ciò si accompagna una dirigenza regionale debole, perché contrassegnata da

[79] Al riguardo, Reg. reg. (Campania) 15 dicembre 2011, n. 12, relativo all'ordinamento amministrativo della Giunta regionale Campania, approvato con la Delibera di Giunta n. 612 del 29 ottobre 2011. Oltre a ciò, rileva la delibera di Giunta del 12 aprile 2012, n. 191, recante le determinazioni sul numero massimo di strutture dirigenziali, nelle quali si articola l'apparato organizzativo della Giunta.

[80] Riprendendo l'esempio della Regione Campania, infatti, i dipartimenti – che sono le strutture di livello dirigenziale articolate in direzioni generali accomunate da omogeneità funzionale corrispondenti a settori organici di materie – corrispondono specularmente agli uffici di cui si compone il gabinetto. Per cui, in base all'art. 7 del Reg. reg. 15 dicembre 2011 n. 12, i dipartimenti sono: a) dipartimento della programmazione e dello sviluppo economico; b) dipartimento della salute e delle risorse naturali; c) dipartimento delle politiche territoriali; d) dipartimento dell'istruzione, della ricerca, del lavoro, delle politiche culturali e delle politiche sociali; e) dipartimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

provvedimenti di conferimento dell'incarico condizionati nella sostanza dalla volontà politica.

3.5. Gli staff nella forma di governo presidenziale

L'analisi degli uffici di diretta collaborazione negli enti locali mostra come vi siano, dati alcuni elementi comuni, non poche differenze con la realtà degli apparati ministeriali. In ambedue i casi, si registra la presenza di un personale sia "interno" che "esterno", legato da una relazione fiduciaria con il *dominus* politico[81]. In entrambi, vi è una ricca articolazione di uffici con compiti di ausilio, collaborazione e segreteria al vertice elettivo. Nondimeno, mentre nei ministeri gli uffici di *staff* si limitano al supporto tecnico e sono concentrati su funzioni proprie, come quella normativa, nelle regioni e nei comuni la diretta collaborazione si occupa molto di più del coordinamento amministrativo, sovraintendendo alle unità operative, deputate all'amministrazione attiva. E tale coordinamento può anche favorire casi di co-gestione. Oppure può promuovere controlli: non solo strategici, che sono uno strumento conoscitivo fondamentale nell'esercizio della funzione di indirizzo, per valutare la corrispondenza tra gli obiettivi assegnati e quelli raggiunti; ma anche di gestione – che nelle strutture ministeriali sono collocati negli uffici di *line* – per verificare l'efficienza delle strutture ovvero per apportare correzioni.

Ciò posto, tale diverso assetto dei rapporti si spiega anche con la forte legittimazione democratica del vertice politico, propria della forma di governo delle autonomie territoriali. D'altra parte, gli uffici ausiliari degli organi di direzione politica tendono a replicare, nell'esercizio delle competenze loro attribuite, i caratteri degli organi a favore dei quali prestano la loro attività.

---

[81] Si potrebbe aggiungere, come osserva F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965, 244, che indiscutibilmente «un rapporto di fiducia sia insito in qualsiasi atto di nomina». Sul punto, A. Andreani, *Discrezionalità e "fiducia" nella scelta di amministratori e dirigenti pubblici*, in *Studi parlamentari*, 1995, 13 ss.

Nella forma di governo presidenziale, infatti, gli organi politici sono direttamente rappresentativi della collettività, nel senso che i titolari di essi vengono prescelti dalle diverse comunità di riferimento degli stessi organi di governo, attraverso procedimenti elettorali, nell'ambito dei quali vengono anche definiti programmi e indirizzi dell'azione di governo delle organizzazioni, cui rispettivamente sono preposti. E ad esse rispondono del loro operato[82].

Il vertice dell'organo politico gode di una forte legittimazione che deriva dall'investitura popolare diretta, al punto che, nel modello astratto, il presidente non può essere sfiduciato da un voto parlamentare durante il suo mandato e rimane in carica per l'intera durata dello stesso. Nell'ordinamento italiano, invece, con riguardo alle regioni e ai comuni, vige una sorta di ibridazione, giacché l'elezione diretta del vertice è comunque accompagnata dall'espressione di un voto di fiducia che, dato il contesto, assume un significato diverso rispetto a quello tipico della forma di governo parlamentare[83].

Soffermando l'attenzione sul "nucleo duro" di questa forma di governo, ossia l'elezione diretta del capo degli esecutivi regionali e locali, emerge evidente come l'organo politico sia stabile – nel caso di specie l'effetto è anche rafforzato dall'applicazione del principio *simul stabunt, simul cadent* che collega il Consiglio alle vicende del Presidente della giunta – e come disponga di un margine di maggiore autonomia nella definizione del programma di governo e degli obiettivi che dovranno essere perseguiti. Oltre a ciò, il principio elettivo incrementa il livello di *accountability*. Tutto questo incide sulla conformazione degli uffici di *staff*, che da apparati serventi presentano forti disomogeneità: per un verso, mostrano strutture che replicano gli obiettivi del programma di governo;

---

[82] V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, cit., 101 ss.

[83] Sul punto il giudice delle leggi ha sostenuto che il voto negativo sul programma non produce immediatamente un effetto fiduciario (sentenza n. 12 del 2006). Oltre a ciò, l'elezione diretta del presidente della giunta regionale può essere oggetto di deroga qualora così disponga lo statuto regionale nella sua autonomia. Dubbi sono stati però sollevati sul punto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 2004). In argomento, M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, 2012, 32.

per l'altro, diventano il luogo di canalizzazione del consenso e di elaborazione programmatica, prendendo in questo il posto delle organizzazioni partitiche.

La maggiore autonomia del vertice politico si mostra anche nella flessibilità organizzativa, ossia nel potere dell'organo di direzione di modellare e articolare le strutture di *staff* in base alle priorità del territorio, all'interno di quadro normativo semplificato. Non solo. La stabilità del capo dell'esecutivo si lega al suo potere di controllare e sovraintendere, tramite la diretta collaborazione (e in particolare, laddove inserito in quest'area, tramite il segretariato), l'operato della macchina amministrativa. A fronte di questa posizione di stabilità, autonomia e indipendenza, è la magistratura contabile a presidiare – molto più di quanto non faccia rispetto agli apparati ministeriali – che non vi siano distorsioni rispetto alla cura dell'interesse pubblico, considerato anche che nella classe politica locale il livello di pratiche di *maladministration* è superiore a quello che si registra in genere nelle amministrazioni centrali[84].

4. I gabinetti nelle autorità indipendenti

Finora l'analisi ha riguardato amministrazioni pubbliche in senso tradizionale, caratterizzate dalla presenza di un vertice politico, mutuato dal governo o eletto direttamente dalla collettività, con poteri di indirizzo e controllo, e di una dirigenza amministrativa, composta da un corpo professionale, scelta con criteri meritocratici, e preposta ai compiti di gestione. Negli apparati che riproducono al loro interno questa ripartizione, come emerge dall'indagine, è costante la presenza di uffici di diretta collaborazione, in cui i dirigenti di *staff* sono coinvolti nella definizione dei programmi e delle direttive.

Discorso diverso, invece, deve essere fatto per i pubblici poteri in cui è più marcata l'attività di prestazione e fornitura di servizi alla collettività, le quali

[84] Già nei primi anni Novanta, S. Cassese, *«Maladministration» e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss., nota come la classe politica locale «è stata educata male da un secolo di centralismo e non si è mai abituata all'esercizio dell'autonomia».

assolvono compiti di natura essenzialmente tecnica, che spesso sono esercitati sulla base di indirizzi generali dell'organo politico sovraordinato, che ne vigila l'attività. Nell'organigramma di tali amministrazioni, tra cui rientrano gli enti pubblici, le agenzie, le aziende sanitarie, non si riscontrano uffici di diretta collaborazione, anche perché, mancando un vero e proprio vertice di carattere politico, difetta l'organo a cui prestare supporto.

Coerentemente, infatti, l'art. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come novellato dall'art. 2, co. 632, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, dispone che alle amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, «è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente», sebbene debbano comunque adeguare i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro[85].

Reputandosi escluse dall'ambito di applicazione di tale disposizione, le autorità amministrative indipendenti[86], in ragione della loro autonomia organizzativa, seppur carenti di un vertice che sia espressione di rappresentanza politica – anzi che, per conformazione istituzionale, dovrebbe raffigurare l'esatto opposto – hanno ora previsto, nei loro regolamenti sull'organizzazione e il funzionamento, l'istituzione di uffici di gabinetto, posti alle dirette dipendenze del presidente o del collegio[87]. Si tratta di una innovazione rispetto al passato in cui tali strutture erano assenti.

---

[85] Peraltro, il comma successivo 633 aggiunge che «alla scadenza del rispettivo incarico, i vertici degli uffici di diretta collaborazione, istituiti alla data di entrata in vigore della presente legge, presso le amministrazioni di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, decadono e il personale appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione, compresi i dirigenti, è riassegnato secondo le procedure ordinarie».

[86] C. Franchini, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 549 ss.

[87] Sull'autonomia delle autorità amministrative indipendenti, M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; M. D'Alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, IV, 1996, 1; N. Longobardi, *Le «amministrazioni indipendenti»*, in *Scritti per Mario Nigro*, II, Milano, 1991, 173 ss. Sulla neutralità nel contesto statunitense, L. Barra Caracciolo, *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale*

Si proverà allora a tracciare il quadro delle dimensioni, della collocazione organizzativa, delle fonti, delle competenze e del ruolo degli uffici di diretta collaborazione all'interno delle autorità indipendenti, nelle quali, dato l'elevato tecnicismo delle materie trattate, la specializzazione e l'*expertise* sono dati qualificanti ed essenziali rispetto alle funzioni esercitate.

4.1. Le dimensioni e l'organizzazione

Attualmente uffici di gabinetto si riscontrano nell'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato, nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Sono per la gran parte uffici di ridotte dimensioni, ma che devono essere parametrati sui non cospicui organici nel complesso di tali organismi. Si pensi al personale dell'autorità *antitrust*, che è composto, tra quello di ruolo, quello con contratto a tempo determinato e quello comandato da amministrazioni pubbliche, da 262 unità. Di queste, all'incirca trenta unità, ossia il dieci per cento, opera presso strutture alle dirette dipendenze del vertice collegiale. Ovvero agli uffici di diretta collaborazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in cui è previsto un gabinetto del Presidente e un ufficio più ridotto per ogni commissario. Le dimensioni, se rapportate all'ente, sono limitate, in quanto nel caso di specie consistono in ventidue unità, compresi gli addetti di segreteria.

Nel Regolamento di organizzazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture[88], sono previsti due uffici di diretta collaborazione del Presidente, consistenti in una segreteria tecnica, specializzata nell'ausilio all'attività istituzionale, e in una segreteria particolare, che cura

nell'ordinamento U.S.A., Torino, 1997, 196. Sui caratteri di questo modello, G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 645; S. Cassese, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, 1996, 217; M. Clarich, *Le autorità indipendenti fra regole, discrezionalità e controllo giudiziario*, in *Foro amm.*, 2002, 3865.

[88] Testo aggiornato alla seduta del Consiglio dell'Autorità del 30 maggio 2012.

l'attività del vertice[89]. Lo stesso può dirsi per gli altri componenti del collegio dell'autorità, che si avvalgono di un ufficio di segreteria, con compiti di diretta collaborazione, composto almeno da un assistente e da un addetto. Sono, inoltre, uffici ausiliari: a) il nucleo di valutazione; b) la commissione di controllo di regolarità contabile; c) il comitato per il precontenzioso.

Oltre alle strutture sopra elencate, operano alle dirette dipendenze del Presidente, distinguendosi dunque dagli uffici del Segretario generale o delle direzioni generali, cui sono assegnati dirigenti di seconda fascia e personale appartenente alle aree funzionali: a) l'ufficio studi, legislazione e regolazione del mercato; b) l'ufficio relazioni internazionali e comunitarie; c) l'ufficio relazioni istituzionali e rapporti con il parlamento; d) l'ufficio comunicazione; e) l'ufficio progetti strategici e verifica attuazione procedure IT.

Anche nell'Autorità per la concorrenza e per il mercato si riscontra una pletoricità di strutture poste alle dirette dipendenze del collegio. C'è un ufficio del capo di gabinetto, che sovraintende alla direzione relazioni estere e rapporti istituzionali, che contempla al suo interno l'ufficio stampa e l'ufficio per i rapporti con le istituzioni pubbliche, nonché il nucleo di programmazione, valutazione e controllo, a cui spetta la verifica sulla realizzazione degli obiettivi e sulle scelte operative[90].

---

[89] All'art. 6 si dispone che «la Segreteria tecnica assicura il supporto necessario al Presidente nella organizzazione delle attività del Consiglio, nella verifica degli atti da porre all'ordine del giorno, nell'attività di rappresentanza dell'Autorità e nello svolgimento degli altri poteri e compiti dello stesso; cura i collegamenti con le Segreterie degli altri Consiglieri. La Segreteria particolare cura l'agenda e la corrispondenza privata del Presidente e svolge i compiti attribuitigli dal Presidente. Alla Segreteria particolare del Presidente è il preposto il Capo della Segreteria particolare, nominato dal Presidente con proprio atto di incarico di durata non superiore al mandato del Presidente stesso».

[90] Sulla base del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'autorità *antitrust*, provvedimento n. 24155 del 9 gennaio 2013, «il capo di gabinetto coordina la Segreteria e gli assistenti del Presidente, sovrintende alla Direzione Relazioni Esterne e Rapporti Istituzionali e al Nucleo di Programmazione, Valutazione e Controllo, e promuove su indicazione del Presidente la costituzione di gruppi di lavoro, anche con la partecipazione di esperti esterni, su tematiche di interesse dell'Autorità. Esercita ogni altra attribuzione conferitagli dal Presidente; può partecipare, ove richiesto, alle riunioni dell'Autorità. La Direzione Relazioni Esterne e Rapporti Istituzionali, che risponde al Capo di Gabinetto e coadiuva direttamente il Presidente, è articolata nell'Ufficio Stampa, che cura i rapporti con gli organi di informazione, provvedendo tra l'altro alla

Al pari della struttura del gabinetto, sono alle dirette dipendenze del presidente o del collegio: il Consigliere giuridico[91], che svolge attività di consulenza giuridica al presidente e ai componenti, e coordina l'attività della Direzione per gli affari giuridici e il contenzioso; quest'ultima, invece, si occupa del supporto per le questioni giuridiche inerenti l'attività dell'autorità e segue il contenzioso; il comitato per le valutazioni economiche, deputato alla consulenza e a formulare pareri sulla congruenza economica nell'ambito dei procedimenti istruttori in materia di concorrenza, tutela del consumatore e conflitto di interessi; la direzione studi e analisi della legislazione.

In altre parole, sono generalmente collocati, nell'area della diretta collaborazione delle autorità indipendenti, le segreterie, gli uffici per le relazioni con le altre istituzioni, gli uffici comunicazione e stampa, il controllo strategico, le attività di ricerca e studi su tematiche di interesse istituzionale. Se ne può dedurre che, quantomeno stando alle articolazioni e ai compiti, le strutture di *staff* menzionate non sembrano dimostrare una spiccata differenza con gli apparati delle amministrazioni i cui vertici sono espressione di rappresentanza politica.

4.2. Le fonti di disciplina

Le autorità amministrative godono di autonomia organizzativa e sono autorizzate ad emanare regolamenti concernenti la propria organizzazione ed il

---

stesura e diffusione dei comunicati stampa relativi all'attività istituzionale dell'Autorità, alla preparazione di interviste e conferenze stampa e assistendo il Presidente e i componenti nella preparazione degli interventi in occasioni pubbliche e nei rapporti con i media, e nell'Ufficio Rapporti con le Istituzioni Pubbliche, che cura i rapporti esterni, anche con riferimento a quelli con le istituzioni pubbliche, i cui responsabili sono nominati dal Presidente, che ne informa il Collegio, con un mandato a tempo determinato. Il Nucleo di Programmazione, Valutazione e Controllo, che risponde al Capo di Gabinetto e coadiuva direttamente il Presidente, ha competenza in ordine alla programmazione e alla realizzazione degli obiettivi, piani e programmi dell'Autorità. Esso svolge, inoltre, l'attività di valutazione e controllo strategico, finalizzata alla verifica delle scelte operative effettuate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Autorità. Il Nucleo riferisce all'Autorità almeno semestralmente».

[91] Il Consigliere giuridico svolge inoltre «attività di supporto e verifica sulla Relazione Annuale e sulle Audizioni del Presidente; revisiona gli atti sottoposti alla firma del Presidente; può partecipare, ove richiesto, alle riunioni dell'Autorità».

proprio funzionamento, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale e la gestione delle spese. La prerogativa dell'autonomia organizzativa è posta a garanzia dell'indipendenza delle autorità, con l'unico limite delle disposizioni contenute nelle singole leggi istitutive.

Le fonti che disciplinano gli uffici di *staff* sono chiaramente i regolamenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento delle autorità, adottati con delibera dal medesimo collegio. Si tratta di una decisione discrezionale dell'organo di vertice, che tende ad intervenire, al riguardo, con modifiche frequenti. Basta soffermarsi sul fatto che, quasi a cadenza annuale, i relativi regolamenti di organizzazione sono soggetti a parziali revisioni[92].

La discrezionalità è certamente ampia. Su tale profilo, in particolare, le leggi istitutive delle singole autorità indipendenti tacciono. Non vi sono principi omogenei sulle procedure di emanazione degli atti regolamentari delle autorità, né è previsto un obbligo di motivazione o di analisi di impatto[93]. Non vi sono controlli sull'opportunità della scelta di ricorrere alla diretta collaborazione, tenuto conto magari della dotazione di mezzi finanziari e di risorse umane funzionali al ruolo, alle finalità e ai poteri assegnati a ciascuna autorità. Sono del tutto assenti criteri discretivi, sulla scorta dei quali tracciare la distinzione che corre tra *staff* e *line*.

---

[92] L'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ha proceduto il 9 gennaio 2013 a modificare il Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'autorità che era stato pubblicato in data 11 giugno 2012. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con la delibera del 27 aprile 2012 (n. 223/12/CONS) ha adottato un nuovo regolamento per l'organizzazione e il funzionamento. Oltre a recepire le innovazioni legislative in tema di riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali nonché di ampliamento delle funzioni (con particolare riferimento ai servizi postali), il nuovo regolamento razionalizza l'organizzazione degli uffici e degli organi di vertice, disciplina l'*iter* dei procedimenti distribuendo le competenze, regola i rapporti con le altre autorità indipendenti. Coerentemente con quanto avvenuto in altre autorità, come visto, sono per la prima volta organizzate le strutture di diretta collaborazione preposte a supportare i lavori dell'organo collegiale. La delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012 è stata successivamente modificata con la delibera n. 314/12/CONS del 25 luglio 2012, con la delibera n. 315/12/CONS del 25 luglio 2012, con la delibera n. 380/12/CONS del 2 agosto 2012, con la delibera n. 528/12/CONS dell'8 novembre 2012, con la delibera n. 549/12/CONS dell'8 novembre 2012.

[93] Sugli atti normativi delle autorità indipendenti, S. Foà, *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002; F. Politi, *Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 2001.

Di converso, tenuto conto delle ridotte dimensioni delle strutture e degli apparati delle autorità indipendenti, l'autoregolamentazione potrebbe produrre effetti positivi, poiché consentirebbe la sperimentazione di articolazioni organizzative e l'adozione di procedure ben più snelle ed efficienti di quelle delle amministrazioni tradizionali. Dall'analisi delle suddivisioni tra i vari uffici di *staff* del presidente o alle dirette dipendenze dell'organo collegiale di vertice, di cui sopra si è dato conto, sembra resistere tuttavia il vecchio modello della moltiplicazione e pluralizzazione delle strutture, con l'evidente rischio di sovrapposizioni, anche a dispetto di casi in cui la dotazione organica di personale dei singoli uffici è minima.

4.3. Il personale

Generalmente l'organico del personale delle autorità è definito dalla legge, così come la ripartizione tra dipendenti di ruolo, assunti tramite concorsi pubblici, e dipendenti a contratto. È frequente la previsione, in ogni organismo indipendente, di una quota di personale di ruolo, a cui si aggiunge, per motivate esigenze, un limitato contingente di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni. Infine, è prevista la possibilità di assumere, in percentuali minime e a tempo determinato, personale specializzato proveniente dal settore privato.

Nell'area della diretta collaborazione il personale è sia di provenienza interna sia esterna. Sebbene il criterio preferenziale per il personale di tali uffici sia quello di individuarlo tra i dipendenti dell'autorità, è comunque consentito, nel rispetto dei criteri generali, il ricorso a contratti di collaborazione con esterni. In quest'ultimo caso, il trattamento giuridico ed economico è equiparato a quello dei funzionari o dei dirigenti dell'autorità. Nondimeno, anche per le partizioni organizzative, in stretto raccordo con il collegio, vale la regola per cui, «ai fini della verifica della legittimità della decisione di assumere direttamente una risorsa dall'esterno, occorre accertare, nell'ordine, se ricorra effettivamente una situazione di tal genere e se, comunque, siano state previamente osservate

procedure trasparenti e imparziali finalizzate alla ricerca di professionalità interne, ovvero all'individuazione, mediante una pubblica selezione, di professionalità già formate»[94]. In altre parole, è comunque necessaria – anche per l'assistenza al Collegio nei rapporti istituzionali – un'approfondita istruttoria dell'autorità in base alla quale definire i criteri sia per accertare l'eventuale carenza di professionalità interne, sia per scegliere le risorse esterne[95].

Gli incarichi al diretto supporto agli organi di indirizzo sono conferiti con delibera del collegio, di solito su designazione del Presidente o del commissario interessato.

Nell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, si precisa che il personale degli uffici di diretta collaborazione è «scelto tra il personale in servizio presso l'autorità. E' ammesso il ricorso a soggetti estranei alla pubblica amministrazione nel limite di una sola unità per ciascun ufficio di segreteria»[96]. Diversamente, per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, si specifica che «i Consiglieri e gli addetti di segreteria sono scelti, di norma, tra i dipendenti

[94] Come affermato nella sentenza del Tar Lazio, 24 luglio 2013, n. 7544 a proposito del caso dell'Ufficio "Attività parlamentare e di Governo" della Consob, istituito con la delibera n. 17852 del 7 luglio 2011, il quale, pur essendo in esso confluite parte delle competenze già incardinate presso l'Ufficio "Studi Giuridici e Rapporti con il Parlamento", rappresenta una partizione organizzativa non più "coordinata" nell'ambito della Divisione Studi Giuridici, ma che opera invece in stretto raccordo con il Collegio. Seppure, come specifica il giudice amministrativo, «ciò, come è evidente, attiene alle modalità con cui l'attività viene esercitata, a diretto supporto della Commissione, e non già al suo contenuto».

Come chiarito nella sentenza, «per la chiamata diretta, è necessario che il personale richiesto abbia "specifiche caratteristiche" non rinvenibili tra il personale di ruolo. Più in generale, l'assunzione di personale esterno, da adibire a tali qualifiche, è consentita solo "in casi eccezionali, allorquando nuove esigenze dell'Istituto non siano fronteggiabili con personale di ruolo" (così, ancora, l'art. 7, comma 1, del Regolamento del Personale). Al riguardo, non è condivisibile l'affermazione dei ricorrenti secondo cui gli Uffici della Consob, in quanto strutture stabili e permanenti dell'assetto organizzativo, non possano, solo per tale ragione, essere conferiti a personale a contratto (vuoi selezionato sul mercato, mediante un concorso pubblico, vuoi assunto per chiamata diretta). Infatti, proprio in occasione di procedimenti di riassetto organizzativo (come quello di cui si verte) possono profilarsi esigenze nuove, per le quali occorre acquisire specifiche professionalità».

[95] Secondo i magistrati amministrativi, occorre specificare, nella delibera dell'autorità, l'inidoneità del personale di ruolo, nonché le specifiche ragioni che hanno indotto ad assumere l'interessato, non essendo sufficiente il generico riferimento alla "esperienza culturale" e ai "requisiti professionali necessari".

[96] Ai sensi dell'art. 13 del regolamento di organizzazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

dell'autorità, ovvero tra il personale di cui l'autorità può avvalersi ai sensi dell'art. 1, commi 18 e 19, della legge n. 249/97, secondo i limiti e le modalità previsti dal regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale»[97].

Frequentemente il vertice di tali gabinetti, così come riscontrato negli apparati ministeriali, proviene da altre amministrazioni, come la magistratura amministrativa, l'università, o l'avvocatura dello Stato. Sebbene il rapporto sia sempre di carattere fiduciario, questo personale è generalmente individuato con criteri selettivi, in base a competenze specialistiche e settoriali. In tutti i campi di intervento delle autorità indipendenti, come i contratti pubblici, la materia *antitrust*, l'energia, le telecomunicazioni, a questi corpi amministrativi in *staff* è richiesto di impiegare, nella propria attività, conoscenze estremamente tecniche.

4.4. I compiti

L'area della diretta collaborazione è organizzata, principalmente, per supportare i lavori del presidente e dell'organo collegiale[98]. In dettaglio, sono il Presidente e i commissari a definire in autonomia le funzioni del personale degli uffici di *staff*. Sono strutture ausiliarie al vertice che lo supportano nella definizione degli obiettivi. Si pensi, ad esempio, al nucleo di valutazione e controllo strategico che è finalizzato alla verifica delle scelte operative effettuate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'autorità. L'attività di controllo strategico verifica la congruenza tra risorse a disposizione e obiettivi da conseguire con la finalità di supportare il *management* nell'esaminare le azioni

[97] Si tratta dell'art. 4 del Regolamento di organizzazione, in cui si aggiunge inoltre che «il Gabinetto del Presidente è costituito dal Capo di Gabinetto, da tre Consiglieri e da tre addetti di segreteria, nominati dal Presidente previa informativa al Consiglio. Il Presidente può attribuire ad uno dei Consiglieri le funzioni di Vice Capo di Gabinetto. A ciascun Commissario sono assegnati due Consiglieri e due addetti di segreteria. Ciascun Commissario ne definisce le funzioni».

[98] In base all'art. 5 del Reg. sull'organizzazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, «il Capo di Gabinetto, nominato ai sensi dell'art. 4 comma 1, svolge compiti di supporto al Presidente per le funzioni di cui all'art. 3 comma 1; sovrintende alle funzioni del cerimoniale secondo le direttive del Presidente; partecipa alle riunioni degli Organi collegiali dell'Autorità su invito del Presidente».

intraprese e sviluppare meccanismi e strumenti per l'attuazione di una attività amministrativa incentrata sull'efficienza e sull'efficacia.

Sebbene l'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 preveda che le amministrazioni tecniche devono adeguare «i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro», il cammino di adeguamento, ristretto nell'ambito della potestà statutaria e regolamentare, non può che avvenire «tenendo conto delle relative peculiarità». E tali peculiarità sono evidenti nel caso delle autorità indipendenti[99].

In queste ultime, infatti, l'adozione di tutte le decisioni che impegnano l'amministrazione verso l'esterno – l'attività *core* – è di competenza dell'organo collegiale di vertice, e non della dirigenza professionale. Sotto questo profilo, l'area della diretta collaborazione non può che supportare nella fase decisionale il collegio, a cui spettano concreti poteri di gestione.

Ne consegue che, per apparati come le autorità amministrative indipendenti, la separazione tra "politica" e "amministrazione" non che tradursi nella diversa (ma parallela) regola della separazione tra le funzioni istruttorie degli uffici e le funzioni decisionali dei collegi [100].

---

[99] Nel Regolamento dell'autorità *antitrust* è formalmente prevista un principio di distinzione tra indirizzo e gestione che deve informare l'apparato amministrativo, ma vale unicamente per le decisioni in materia di personale, ivi compresi l'assunzione dei dirigenti e il conferimento dei relativi incarichi, salvo quelle espressamente delegate al Presidente o agli uffici.

[100] Ad esempio nel regolamento dell'Autorità *antitrust* si prevede che «il Presidente nomina un relatore tra i componenti dell'Autorità. Sulla base degli elementi raccolti dalle Direzioni che svolgono l'attività istruttoria e sentite le parti nell'audizione finale, l'organo collegiale dell'Autorità prende la decisione in una successiva e separata riunione, in cui il caso è introdotto dal relatore. Tale decisione può essere adottata a maggioranza. Le funzioni di verbalizzante sono svolte dal Segretario Generale, che partecipa alla discussione ma non è parte dell'organo collegiale. I provvedimenti recano l'indicazione del componente che ha svolto le funzioni di relatore e la data della seduta; essi sono sottoscritti dal Presidente e dal Segretario Generale. Le decisioni di archiviazione nelle materie della concorrenza, della tutela del consumatore e del conflitto di interessi sono prese dall'Autorità e comunicate dal Segretario Generale».

Da qui, emerge allora l'esigenza di rafforzare i poteri dei dirigenti preposti alla direzione dei diversi uffici in un'ottica di indipendenza e di terzietà[101]. Poiché solo mediante un rafforzamento delle strutture amministrative e burocratiche di *line* è possibile assicurare il principio di separazione sopra enunciato.

Se allora gli uffici di *staff* sono strutture satellite dell'organo di vertice, al servizio esclusivo del quale operano, questi ultimi non possono interferire rispetto alle funzioni istruttorie delle direzioni. Altrimenti sono fonte di disfunzioni, poiché sono utilizzati per cercare di interferire sul corretto formarsi della decisione amministrativa. Così gli *staff* si sovrappongono agli uffici di *line* e si sostituiscono ad essi.

Quando gli *staff* non si limitano a supportare l'organo di vertice, vi può essere il rischio di uno spostamento dei poteri di controllo, assegnati alle direzioni o ai servizi preposti alla gestione, verso l'area della diretta collaborazione, prima che i relativi atti siano definitivamente formalizzati. Da ciò ne può derivare che il contenuto delle scelte sia adottato in una sede carente di *accountability*.

Se è vero che le strutture di diretta collaborazione contribuiscono ad assicurare una forma di coordinamento tra gli uffici di *line*, è vero anche che le regole di procedura devono essere finalizzate a rendere trasparente e strutturato il processo istruttorio e decisionale. Non sembra, allora, fugare ogni dubbio l'art. 18 del Regolamento dell'organizzazione dell'autorità *antitrust*, laddove è previsto che «all'audizione nei procedimenti di applicazione delle norme in materia di concorrenza *partecipano il capo di gabinetto, il consigliere giuridico*, insieme ai responsabili della direzioni che ha svolto i compiti istruttori competente in relazione al procedimento di cui trattasi e al responsabile del procedimento».

[101] Perché vi sia indipendenza, occorre una corretta utilizzazione delle risorse a disposizione, nonché una adeguata organizzazione degli uffici e del lavoro all'interno dell'ufficio assegnato.

4.5. Gli staff negli organi tecnici

All'interno delle autorità amministrative indipendenti, connotate da un elevato tasso di specializzazione[102], il rapporto tra politica e amministrazione si atteggia in modo peculiare. Innanzitutto manca, dentro di esse, un organo politico di vertice, che sia espressione della volontà della maggioranza che gode della fiducia parlamentare o che sia eletto in via diretta, democraticamente, dalla collettività di riferimento. Gli organi apicali di tali enti, a loro volta, possono essere nominati o eletti da apparati politici, ma non sono loro direttamente inquadrabili come "politici". Non sono cioè espressione di rappresentanza politica. Si tratta di amministrazioni che fanno dell'imparzialità e della neutralità le loro stelle polari, non dovendo essere soggette a centri di potere politico[103].

Non essendovi un organo politico, non vi è nemmeno una vera e propria attività di indirizzo. Non vi sono programmi e direttive. Si atteggia diversamente, dunque, il rapporto tra politica e amministrazione. Trattandosi di organismi che non partecipano, in via diretta, all'attuazione degli indirizzi deliberati in sede politica, manca per giunta una trasmissione degli indirizzi, impartiti ai dirigenti che si occupano di gestione[104]. Nondimeno, anche in amministrazioni così strutturate, si registra la presenza di uffici di *staff*. Occorre, perciò, domandarsi come qui opera la distinzione tra politica e amministrazione e in quale modo può essere utile la creazione di tali strutture.

Sono quindi due i caratteri peculiari. Il primo è l'assenza di organi di indirizzo politico che si accompagna alla contestuale presenza degli *staff*, anche in amministrazioni, come quelle considerate, a-politicizzate. Nondimeno, la presenza di strutture di supporto in tali organismi tecnici, benché la determinazione degli

---

[102] La tutela di diritto costituzionalmente garantiti, l'erogazione di servizi sono compiti che richiedono l'organizzazione di un apparato complesso, in una realtà tecnologica e specializzata, che deve avvalersi di regole tecniche nella mediazione degli interessi. Da più di trenta anni ormai si assiste ad un rafforzamento degli apparati tecnici nel complesso dell'organizzazione amministrativa.

[103] C. Franchini, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, 1996, 69 ss.

[104] Su questi profili, N. Longobardi, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata. Temi, sintesi, approfondimenti, considerazioni*, Torino, 1999, 84 ss.

indirizzi e delle *policies* e il controllo sulla loro attuazione sia carente, può rappresentare la spia o l'indizio di una graduale "politicizzazione" nei vertici di queste autorità pubbliche.

Il secondo carattere è connesso alla natura tecnica delle attività svolte, per cui le strutture intermedie di cerniera tra il livello politico e quello amministrativo hanno uno spazio limitato, si limitano al supporto e non sono incaricate di trasmettere alla struttura amministrativa l'indirizzo deliberato in sede politica. Tenuto conto della regola della separazione tra le funzioni istruttorie degli uffici e le funzioni decisionali dei collegi, gli uffici di *staff* sono tenuti a svolgere prevalentemente l'attività di ausilio e consulenza agli organi di vertice, giacché una funzione di coordinamento nei confronti degli uffici operativi potrebbe implicare un condizionamento rispetto alla corretta formazione della decisione.

5. Similitudini e divergenze: alcune considerazioni conclusive

Gli *staff* operano la separazione strutturale tra politica e amministrazione, tenendo distinti gli uffici politici dagli uffici amministrativi. Secondo tale principio di divisione delle competenze, se i primi servono appositamente a fornire la *expertise* necessaria per lo svolgimento dei compiti affidati agli organi di indirizzo, i secondi viceversa soddisfano la diversa esigenza di adempiere le funzioni riservate all'amministrazione. I primi devono essere nettamente distinti e separati dai secondi[105].

Eppure, nelle nostre istituzioni, il rapporto tra politica e amministrazione, «sebbene sia il presupposto di un'ordinata vita amministrativa», è sempre stato «confuso e non chiaramente definito». Da un lato, vige il principio di separazione anche prima della sua espressa formulazione, «venendo dall'armamentario ideologico dell'800», pur essendo quest'ultimo la «negazione della contraria

[105] S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, cit., 43, individua quattro diverse declinazione della separazione: la prima funzionale, la seconda strutturale, la terza relativa al ruolo di datore di lavoro pubblico, la quarta riguardante la responsabilità.

fortissima tendenza propria degli Stati contemporanei». Dall'altro, «di questo principio è corollario naturale l'affermazione della dominanza totale e continua della politica sull'amministrazione (che non ha nulla a che fare con la più che giustificata prevalenza degli indirizzi politici sulle scelte amministrative concrete)»[106].

Se la separazione tra politica e amministrazione è allora illusoria e nominale, «l'amministrazione soffre gravemente di questo stato di cose, non potendo bastare a rimediare ai danni del sistema qualche meccanismo inteso ad operare come punto di snodo fra le due sfere di attività pubblica e fra le due categorie di agenti pubblici. Mi riferisco all'importanza assunta, nell'ambito della organizzazione ministeriale, dai gabinetti e dalle segreterie e da una categoria di alti burocrati (in genere provenienti dalle magistrature amministrative) il cui compito sembrerebbe quello di attutire nei confronti della amministrazione l'impatto dell'azione dei politici puri e di funzionare nei confronti di questi da rappresentanti delle amministrazioni»[107].

Di questo quadro, tracciato da Mario Nigro, sono ancora attuali, a distanza di quasi trenta anni, almeno due profili. Il primo consiste nella natura ambigua del principio di separazione fra politica e amministrazione, il quale, per un verso, impone un riparto rigido di competenze – con i compiti di indirizzo, conservati in capo agli organi politici, e quelli di gestione, attribuiti alla dirigenza amministrativa – per l'altro, promuove il controllo democratico degli apparati amministrativi. Per un verso, sembra tenere le due sfere nettamente distinte e separate, per l'altro, concede alla prima di sovraintendere su come la seconda

[106] La dominanza della politica sull'amministrazione comporta uno stravolgimento delle istituzioni: «quantitativamente, i politici si caricano di una grande mole di compiti sottratti alle loro sedi naturali, con gli intralci, le inerzie, le deviazioni che sono naturali; qualitativamente, risulta immediatamente chiara la normale inadeguatezza dei politici – i meccanismi di selezione dei quali prescindono da ogni competenza amministrativa – alla conduzione di affari amministrativi», così in M. Nigro, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le Reg.*, 1984 e ora anche in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1733.

[107] M. Nigro, *Le riforme amministrative*, cit., 1733. Sul punto, anche, M.S. Giannini, *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 89 ss., nonché Id., *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, I, diretto da G. Santaniello, Padova, 1988.

esercita le sue attribuzioni. Il secondo profilo è che gli uffici di diretta collaborazione sono posti al crocevia di questo passaggio e sono i testimoni autentici di come tale ambiguità prenda quotidianamente forma.

Ne sono una dimostrazione anche i modelli amministrativi presi in esame. Sebbene nei principi informatori non si registrino differenze significative nell'area di supporto alla politica – identica la fiduciarietà e la temporaneità degli incarichi, uguale la ripartizione tra uffici marcatamente di ausilio e strutture di controllo, analoga la natura delle fonti di organizzazione autonome benché nel rispetto di una matrice comune – differente sembra essere lo scopo di questi organismi. Le analogie non impediscono, infatti, di ricavare linee divergenti che connotano gli uffici di diretta collaborazione.

Le conclusioni che paiono emergere mostrano come, nei ministeri, essendo dedicati ai compiti di supporto ai poteri di indirizzo e di ausilio legale, nonché di *rule-making*, gli uffici di *staff* rappresentano un fattore di contenimento dell'uso politico dell'amministrazione pubblica. Negli enti territoriali, invece, sembra emergere in fondo una realtà quasi opposta, in base alla quale la direttiva e la linee di indirizzo non sembrano sufficienti per incidere sull'azione amministrativa, per cui l'esercizio dei poteri di raccordo, verifica e controllo, da parte delle strutture di supporto, arricchisce e perfeziona la guida sugli apparati amministrativi. E il raccordo può sfociare in sovrapposizione; il controllo può diventare cogestione.

Laddove, invece, l'espressione della rappresentanza politica manca, come nelle autorità amministrative indipendenti, è la regola della separazione a mutare nei caratteri. Declinata nella forma della separazione tra le funzioni istruttorie degli uffici e le funzioni decisionali dei collegi, essa mira a proteggere quantomeno l'autonomia dei funzionari nello svolgimento dei compiti pre-decisionali. Eppure, negli organi tecnici, gli uffici alle dirette dipendenze dell'organo di vertice, svolgendo le attività di ausilio e consulenza, coordinano e forniscono supporto agli uffici operativi. Traducono nel linguaggio dell'autorità le

direttive della presidenza. A ciò può, inevitabilmente, conseguire il rischio di intrusioni nell'*iter* di formazione della decisione assunta dal collegio.

Tabella 1 - Gli staff dei Ministeri

Ministeri	**Dotazione organica complessiva** [1)]	**Totale qualifiche dirigenziali**	**Dotazione organica uffici di staff** [2)]	**Qualifiche dirigenziali negli uffici di staff**
1) Ministero degli affari esteri (con esclusione personale carriera diplomatica)	3.704	60	120	4
2) Ministero dell'interno (amministrazione civile)	22.988	225	320	2
3) Ministero della giustizia (amministrazione civile)	46.468	283	210	40
4) Ministero della difesa	27.894	117	145	10
5) Ministero dell'economia e delle finanze	12.228	632	230	26
6) Ministero dello sviluppo economico	3.231	174	270	10
7) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.444	59	75	4
8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	600	41	90	6
9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	7.744	219	148	7
10) Ministero del lavoro e delle politiche sociali	7.331	159	100	8
11) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	6.418	440	236	16
12) Ministero per i beni e le attività culturali	19.132	185[3)]	110	6
13) Ministero della salute	1.700	125	100	10

1) I dati aggiornati sulle dotazioni organiche dei Ministeri sono tratti dagli ultimi D.P.C.M. adottati in attuazione delle misure di riduzione previste dal D.L. 95/2012 nell'ambito della c.d. *spending review*. Per il Ministero dell'economia e delle finanze, con D.P.C.M. 25 ottobre 2012, *Individuazione del numero delle strutture e dei posti di funzione di livello dirigenziale generale e non generale del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di prima e di seconda fascia e di quello delle aree prima, seconda e terza*. (*GU n. 39 del 15-2-2013);* per i dicasteri della Difesa, Sviluppo economico, Politiche agricole, Ambiente, Infrastrutture e trasporti, Lavoro, Istruzione Beni e attività culturali, Salute, con D.P.C.M. 22 gennaio 2013, *Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di alcuni Ministeri, enti pubblici non economici ed enti di ricerca, in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. (GU n. 87 del 13-4-2013)*; per il Ministero dell'interno con D.P.C.M. 25-6-2012, *Individuazione del numero delle strutture e dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale del Ministero dell'interno relativi ai dirigenti di seconda fascia dell'Area I - comparto Ministeri, nonché rideterminazione delle dotazioni organiche del personale con qualifica di dirigente di seconda fascia e di quello delle aree prima, seconda e terza;* per il Ministero degli affari esteri con D.P.C.M. 31-5-2011, *Individuazione delle strutture e dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale del Ministero degli affari esteri, non attribuibili alla carriera diplomatica, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di seconda fascia e di quello delle aree prima, seconda e terza*. I dati del Ministero della giustizia sono estrapolati dallo *Stato di previsione per l'anno finanziario 2013 e il triennio 2013-2015*.

2) I dati relativi alla dotazione organica degli uffici sono ricavati dai regolamenti di organizzazione dei singoli Ministeri. Il contingente complessivo comprende anche le posizioni dirigenziali, indicate nella colonna affianco a destra. Si intendono aggiuntive rispetto al contingente indicate:

- le posizioni relative ai responsabili degli Uffici;

- il personale assegnato a ciascuna segreteria dei Sottosegretari di Stato, oltre al Capo della segreteria, fino ad un massimo di otto unità di personale;

- il personale assegnato in numero variabile agli uffici del Servizio di controllo interno, ora sostituiti dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV).

3) Alla dotazione organica dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali occorre aggiungere anche quattro dirigenti di II fascia e un dirigente di I fascia, assegnati alla Direzione generale turismo, di provenienza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tabella 2 - Le strutture di supporto alle Giunte delle Regioni

Regioni	Dotazione organica Giunta	Totale qualifiche dirigenziali	Dotazione organica strutture di supporto[1]	Qualifiche dirigenziali nelle strutture di supporto
1) Abruzzo	1305	85	È determinato solo il contingente massimo delle segreterie, pari a: - 9 (presidente) - 5(vicepresidente) - 4 (assessori)	1
2) Campania		350	--	--
3) Lazio	4045	319	250	
4) Piemonte	2603	165	--	--
5) Puglia				
6) Toscana	2561	172	67	2
7) Umbria				
8) Veneto	2704	248	--	--

Tabella 3 – Tipologie di strutture di supporto alle Giunte delle Regioni

Regioni	Tipologia uffici	Struttura del Gabinetto[2]	Dotazione organica strutture di supporto [1]
1) Abruzzo	- Ufficio di diretta collaborazione del Presidente (Gabinetto della Presidenza e Segreteria del Presidente) - Segreterie dei Componenti la Giunta - Segreteria del Vice-Presidente		È determinato solo il contingente massimo delle segreterie, pari a: -9 (presidente) - 5 (vicepresidente) - 4 (assessori)
2) Campania	- Gabinetto del Presidente - Segreteria di Giunta - Segreteria del Vice-Presidente - Segreterie degli Assessori - Ufficio per il controllo di gestione	- Staff del Capo di Gabinetto - Affari Generali e Gestione del Personale - Programmazione unitaria - Atti di Sindacato Ispettivo del Consiglio Regionale - Progetti Speciali - Salute e Risorse naturali - Politiche territoriali, Autonomie Locali, Servizi Pubblici Locali, Rapporti con i Commissariati di Governo e Gestioni Stralcio. - Cultura, Istruzione, Ricerca Scientifica, Lavoro, Politiche Sociali e Sviluppo Economico - Rapporti con il parlamento - Temi della Sicurezza e Rapporti con l'Ufficio del Federalismo	Il contingente massimo della dotazione è rimesso a decreti non reperibili.
3) Lazio	- Ufficio di gabinetto del Presidente - Segretariato generale - Segreteria della Giunta	- Segreteria operativa - Ufficio legislativo - Rapporti con gli enti locali, le	250

Regioni	Tipologia uffici	Struttura del Gabinetto[2]	Dotazione organica strutture di supporto [1]
	- Segreteria del Presidente - Segreteria del Vice-Presidente - Segreterie degli Assessori	regioni, lo Stato, l'UE - Struttura tecnica permanente per le funzioni di programmazione, valutazione e controllo - Coordinamento delle politiche territoriali - Trasparenza, contrasto alla corruzione e semplificazione - Cabina di regia SSR - Agenda digitale e open government - Comunicazioni, relazioni esterne e istituzionali - Portavoce del Presidente - Consigliere diplomatico	
4) Piemonte	- Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale	- Affari internazionali - Rapporti con le società a partecipazione regionale - Relazioni istituzionali della Giunta - Affari europei - Iniziative di negoziazione di rilevanza strategica - Audit interno	Non sono previsti contingenti massimi delle dotazioni organiche
5) Puglia	- Gabinetto del Presidente - Segreteria della Presidenza - Segreteria della Giunta	- Servizi generali (Ufficio Affari del Cerimoniale; - Ufficio Economato e cassa - Posta - Protocollo - Archivio - Riproduzione Documentale) - Comunicazione istituzionale (Ufficio Addetto Stampa; Ufficio	Non sono previsti contingenti massimi delle dotazioni organiche

Regioni	Tipologia uffici	Struttura del Gabinetto[2]	Dotazione organica strutture di supporto [1]
		B.U.R.P. - Leggi Decreti e atti del Presidente; Ufficio Relazioni con il Pubblico) - Rapporti Istituzionali (Ufficio Delegazione Romana-Rapporti con le Istituzioni della U.E. - Rapporti con la Realtà regionale; Ufficio Rapporti Internazionali; Ufficio Cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo) - Attuazione del Programma di Governo (Ufficio Monitoraggio Politiche Settoriali e Documentazione - Rapporti con il Consiglio regionale - Ufficio Statistico)	
6) Toscana	- Ufficio di Gabinetto del Presidente - Segreteria del Presidente - Segreteria del Vicepresidente - Segreterie dei componenti la Giunta regionale		67
7) Umbria	- Gabinetto del Presidente - uffici di supporto del Vice Presidente - uffici di supporto degli Assessori	-Capo di Gabinetto, con compiti di supporto alle funzioni di direzione politica del Presidente in raccordo con la struttura, - Consigliere, con compiti di supporto alle funzioni di direzione politica del Presidente in materia di rapporti con gli Enti e le istituzioni locali, e con funzioni di segreteria particolare, - Addetto ai problemi organizzativi, con compiti connessi alle funzioni	Non sono previsti contingenti massimi delle dotazioni organiche

Regioni	Tipologia uffici	Struttura del Gabinetto[2]	Dotazione organica strutture di supporto [1]
		espletate dal Consigliere con compiti di supporto alle funzioni di direzione politica del Presidente in materia di rapporti con gli Enti e le Istituzioni locali, e con funzioni di segreteria particolare.	
8) Veneto	- Segreteria della Giunta - Direzione del Presidente - Segreteria della Direzione del Presidente - Segreteria del Presidente - Segreteria del Vicepresidente - Segreterie dei componenti della Giunta - Ufficio stampa della Giunta	- Unità di progetto Sicurezza urbana e polizia locale - Unità di progetto Protezione civile - Direzione sede di Roma - Direzione sede di Bruxelles - Unità di progetto Verifica atti - Direzione Rapporti stato regioni e supporto all'attuazione del programma strategico del Presidente	Non sono previsti contingenti massimi delle dotazioni organiche; Per ogni legislatura, la Giunta regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, determina con propria deliberazione, modificabile nel corso della legislatura, la dotazione di personale che può essere assegnata alle segreterie

[2] Per la Regione Lazio è riportata la struttura del Segretariato generale. In attesa dell'attuazione della nuova organizzazione regionale, per la Regione Veneto è riportato l'attuale struttura dell'Ufficio di Gabinetto (primi 4 uffici) e della Segreteria della Giunta.

GLI AUTORI

STEFANO BATTINI è professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università della Tuscia di Viterbo.

LORENZO CASINI è professore associato di diritto amministrativo nell'Università di Roma "Sapienza".

BENEDETTO CIMINO è dottore di ricerca in diritto dei contratti pubblici e privati e professore a contratto di ordinamento del commercio e delle professioni nell'Università della Tuscia di Viterbo.

LUIGI FIORENTINO è Capo di gabinetto del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca.

MARCO MACCHIA è ricercatore di diritto amministrativo nell'Università di Roma "Tor Vergata".

LORENZO SALTARI è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Palermo.