

## **Il segretario generale nei Ministeri italiani**

*(Maria De Benedetto)*

1. Premessa – 2. La storia – 3. Gli altri ordinamenti – 4. L'attualità – 5. Le prospettive

### **1. Premessa**

L'interesse per la singolare vicenda storica del segretario generale nasce dalla imprevedibile – e per certi versi inspiegabile - logica che ha governato, nel corso di un secolo e mezzo di storia unitaria, le apparizioni e sparizioni di questa figura nell'organizzazione ministeriale italiana.

Il segretario generale ricorre, invece, sotto diverse denominazioni con una certa regolarità nei Ministeri degli altri paesi europei.

L'interesse per il segretario generale viene, inoltre, ad essere accentuato a seguito della introduzione di un principio di distinzione tra politica e amministrazione: questo è, infatti, soggetto apicale del Ministero, interlocutore amministrativo del Ministro, e pertanto essenziale per il nuovo assetto di relazione. Anzi, merita di essere esplorata l'ipotesi che – tra le ragioni della difficoltà ad affermare una distinzione tra politica ed amministrazione – vi sia anche il rapsodico ed incoerente ricorso alla figura del segretario generale.

Tenteremo, così, di ripercorrere gli snodi principali della vicenda, per trarre alcune considerazioni più generali sulla riforma amministrativa.

In primo luogo, evidenziando i passaggi storici più rilevanti.

In secondo luogo, richiamando l'esperienza degli altri ordinamenti europei.

In terzo luogo, dando conto delle più recenti previsioni normative al riguardo.

Infine, fornendo alcune indicazioni di prospettiva.

## **2. La storia**

Il segretario generale viene introdotto all'interno del sistema ministeriale nel 1853, con la riforma Cavour dei ministeri, allo scopo di istituire un "coadiutore permanente del Ministro"<sup>1</sup>, sulla suggestione della riforma belga del 1846<sup>2</sup>.

Ma la formulazione testuale della norma che ne prevedeva l'introduzione, e l'attuazione che di questa venne resa, comportarono uno svuotamento della figura. Questa risultò depotenziata per effetto di una pariordinazione al direttore generale e giunse a divenire un titolo onorifico<sup>3</sup>.

Per l'indispensabile ruolo di coordinamento della struttura ministeriale vennero rafforzati il segretario particolare e il gabinetto del ministro.

Nei ministeri, però, si registrava una incoerente politica di soppressione e re-istituzione di segretari generali<sup>4</sup>. Sulle riviste giuridiche si disputava circa la loro natura, politica o amministrativa<sup>5</sup>.

Nel 1888<sup>6</sup> venne abolita la figura del segretario generale e vennero istituiti i sottosegretari di Stato. Il segretario generale è, così, soppiantato dal

---

<sup>1</sup> R. PORRINI, *I Ministeri*, in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, 1900, Milano, Società Editrice Libreria, pag. 534

<sup>2</sup> Sul "modello Cavour" v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, 1996, Bologna, Il Mulino, pag. 22 ss.

<sup>3</sup> Nel successivo progetto Cadorna di riforma dell'amministrazione del 1868 si espresse chiaramente una ostilità nei confronti del segretario generale, che sarebbe andato a porsi tra il ministro e l'amministrazione.

<sup>4</sup> cfr. G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, 1966, Napoli, Morano editore, pag. 53

<sup>5</sup> cfr. C. PAVONE, *L'amministrazione centrale e periferica da Rattazzi a Ricasoli*, (1859-1866), 1964, Milano, Giuffrè, pag. 682

<sup>6</sup> Legge 12 febbraio 1888, n. 5196, "Istituzione dei sotto segretari di Stato"

compimento del processo di politicizzazione delle funzioni di supporto al ministro.

Anche qui, però, l’istituzione dei sottosegretari politici non aveva risolto il problema del coordinamento e il segretario generale, agli inizi del XX secolo, non era affatto considerato alternativo al sottosegretario politico<sup>7</sup>. Nel 1915 era, infatti, presente in 9 dei 12 ministeri in cui era articolata la struttura di governo.

Abolito nel periodo fascista, anche la prima Commissione Forti per la riforma dell’amministrazione (1944) si manifestò contraria al suo ripristino.

### **3. Gli altri ordinamenti** (un primo sguardo)

Nell’organizzazione ministeriale, come noto il ministro rappresenta, al contempo, un membro dell’esecutivo governativo (*membre du gouvernement*) e il vertice dell’amministrazione (*chef d’une administration*). Il segretario generale sarebbe figura preposta al coordinamento delle strutture dicasteriali in posizione di supporto al ministro “*chef d’une administration*”<sup>8</sup>.

In una prospettiva semplificata, ai due estremi sono stati tradizionalmente collocati il modello britannico – che avrebbe realizzato un alto grado di distinzione tra il supporto politico e il supporto amministrativo al ministro - e quello francese, che invece ne avrebbe realizzato una piena con-fusione.

Proviamo ad esplorare l’attualità di questa prospettiva.

Gli *executive departments* britannici sono stati tradizionalmente strutturati sulla base di una rigorosa applicazione del principio di responsabilità ministeriale.

---

<sup>7</sup> cfr. D. CARUSO-INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, 1909, Milano, Società editrice libraria, pag. 78

<sup>8</sup> L’analisi si è stata condotta sull’organizzazione degli Stati centrali (e delle federazioni in caso di Stati federali). Una versione più estesa della comparazione è disponibile nel volume M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. 8 paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005, pag. 248

Alle dirette dipendenze del ministro esistono, pertanto, due figure di supporto: il *parliamentary under-secretary*, nominato dal primo ministro, che svolge funzioni delegate relative al mandato politico del ministro, ed ha un legame anche con il *Cabinet*, all’interno di cui può rappresentarlo; il *permanent under-secretary*, che ha, invece, funzioni più propriamente amministrative, è il più alto funzionario “tecnico” del ministero, di estrazione interna al *Civil service*.

Ma anche nella organizzazione ministeriale della Germania abbiamo due distinte figure che coadiuvano il Ministro: lo *staatsekretar* parlamentare e lo *staatsekretar* amministrativo.

In Belgio il segretario generale – presente dal 1846 – era stato potenziato nel 1993 prevedendo un Collegio dei Segretari generali (*Collège des Secrétaires généraux*)<sup>9</sup>. A partire dal 2000, con il piano di riforma dell’amministrazione centrale (*plan Copernic*)<sup>10</sup> al vertice delle rinnovate strutture dell’amministrazione centrale è posta una inedita figura, il *Président du Comité de direction*, un segretario generale di nuova generazione, che si caratterizza per una spiccata vocazione manageriale.

In Spagna, nell’organizzazione ministeriale si distinguono organi superiori (politici, il ministro e i segretari di Stato) e organi direttivi (amministrativi) tra cui primeggiano i *subsecretarios* (oltre al segretario generale, al segretario

---

<sup>9</sup> Il Collège era dotato di potestà di auto-organizzazione, e di compiti consultivi nei confronti del Ministro per la funzione pubblica (e degli altri Ministri) relativamente “à la politique du personnel et au fonctionnement des services publics”; sul *Collège des Secrétaires généraux* v. J. CORKEY-T.O. DADDAH-C. O’MUALLAIN-T. LAND (ed. by), *Management of public service reform*, 1998, Brussels, ECDPM, pag. 65

<sup>10</sup> Sono stati istituiti *Services publics fédéraux*, orizzontali e verticali (SPF), e *Services publics fédéraux de programmation* (SPP), per consentire un adattamento funzionale dei servizi pubblici (latamente intesi) ai cambiamenti di una società in rapida evoluzione: Chapitre II del Rapport ou Roy all’Arrêté royal 29 settembre 2001 - Désignation et exercice des fonctions de management dans le services publics fédéraux

generale “tecnico”, ai direttori generali). I *subsecretarios*<sup>11</sup> hanno la rappresentanza ordinaria del ministro, lo supportano nella pianificazione delle attività e nel “controllo di efficacia”, e hanno la direzione dei servizi comuni<sup>12</sup>. Ora, il caso della Francia sembrava costituire il tipo della organizzazione ministeriale in cui – tradizionalmente – il coordinamento della struttura era stato appannaggio di un organismo politico (con quello dell’Austria e dell’Italia): “*le cabinet*”. Ma, a ben vedere, all’interno dei ministeri francesi il coordinamento, in passato, era stato assicurato dal segretario generale per essere poi, progressivamente eliminato dal disegno organizzativo dei dicasteri, in quanto “*trop puissant*”<sup>13</sup>.

Per un lungo periodo (fino al 1999) è stato mantenuto solo il tradizionale segretario generale del Ministero degli esteri (e in parte della difesa).

Ma, nel corso degli ultimi anni si registra, però, anche in Francia una significativa ed accelerata inversione di tendenza<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> I *subsecretarios* sono stati introdotti nell’organizzazione ministeriale spagnola nel 1834. Sull’argomento v. M. ALVAREZ RICO-V.M. GONZALES HABA GUIADO, *Administración y función pública en ESPAÑA, Libertarias/Prodhufo*, 1992, pag. 89

<sup>12</sup> L. ORTEGA, *La riforma dell’alta burocrazia in Spagna*, in M. D’ALBERTI, *L’alta burocrazia*, 1994, Bologna, Il Mulino, pag. 91

<sup>13</sup> Nel frequente avvicendamento dei governi nel corso della IV Repubblica (dal 1946 fino al 1958) era divenuto una figura così forte, caratterizzato per stabilità ed influenza, tanto da essere – nel corso della V Repubblica – eliminato dall’organizzazione ministeriale

<sup>14</sup> Questa tendenza era stata anticipata dal Rapport Picq, «*de la mission sur les responsabilites et l’organisation de l’Etat*», (1994), cap. 4, pag. 106, in [http://ensmp.net/pdf/1994/picq\\_chapitre4.pdf](http://ensmp.net/pdf/1994/picq_chapitre4.pdf): “Pour qu’il soit possible de réduire les cabinets ministériels, il faut que les trois fonctions utiles qu’ils assurent actuellement soient prises en charge par les administrations elles-mêmes. *La direction de l’administration*. Comme toutes les organisations, les ministères ont besoin d’un état-major qui soit à la fois proche du chef, pour le conseiller, et en prise sur les services, pour les diriger. *Le pilotage de l’action du ministère devrait être le fait d’un comité de direction, composé des directeurs et présidé par le ministre lui-même*. Ce comité se réunirait aussi souvent que nécessaire (même brièvement) pour préparer les principales décisions et suivre leur exécution. *La coordination administrative*. Dans certains ministères, le directeur général de l’administration remplit déjà cette fonction. Il conviendrait de la consacrer en créant un secrétariat général auquel seraient rattachés les

E’ stato, infatti, irrobustita, nel 1999, la struttura di segretariato del Ministero della Difesa, introdotto nel 2000 un segretario generale nel Ministero dell’economia, delle finanze e dell’industria, nel 2004 nel Ministero degli interni. A partire dal 2005, poi, se ne è avuta una diffusione pressoché generalizzata. Questo è stato introdotto: nei ministeri del lavoro e della sanità (ministeri incaricati degli affari sociali), nel ministero dell’agricoltura e della pesca, nel ministero della giustizia, nel ministero della cultura e nel ministero dell’educazione nazionale, nel ministero dell’immigrazione.

Allo stato, può dirsi che il segretariato generale è presente negli organigramma di quasi tutti i Ministeri francesi<sup>15</sup>. La “*réactivation de la formule*” del segretario generale è stata considerata l’innovazione “*la plus intéressante*” dei processi di riforma organizzativa in corso in Francia<sup>16</sup>

#### **4. L’attualità**

Dopo un periodo di sostanziale scomparsa (con le eccezioni dei ministeri degli affari esteri e della difesa), la Commissione Piga sulla riforma dell’amministrazione centrale (1985) ripropose le sempre attuali questioni della uniformità strutturale dei ministeri, del loro coordinamento, del

---

services de moyens (direction du personnel, direction financière, service de gestion interne), les services de communication et, le cas échéant, le service chargé des affaires internationales et le service d’étude et de prospective. *Alors que c’est la règle au Royaume-Uni, en France seuls quelques ministères ont un secrétaire général (les affaires étrangères, la défense pour les seules affaires administratives). Le secrétaire général serait en charge, expressément, de la coordination des procédures administratives, juridiques et financières du ministre*”

<sup>15</sup> Anche se in alcuni casi è posto sotto l’autorità congiunta di più Ministri (autorità conjointe).

<sup>16</sup> J. CHEVALLIER, La reconfiguration de l’administration centrale, in *Revue française d’administration publique*, 2005, pag. 722

ridimensionamento del ruolo dei gabinetti<sup>17</sup>: in tale quadro, il segretario generale avrebbe costituito “il punto di raccordo (il ‘ponte’) tra l’organo politico e la struttura burocratica”<sup>18</sup>.

Quindi, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 il segretario generale viene nuovamente introdotto nella Presidenza del Consiglio dei ministri (1988), nel ministero delle finanze (1991) e in quello delle poste e telecomunicazioni (1993).

Nel giro di pochi anni nella legislazione in materia di organizzazione ministeriale si succedono tre diversi approcci alla questione.

Nel 1993-1994, viene esperito un tentativo di compiuta riforma delle amministrazioni centrali (con la legge 24 dicembre 1993 n. 537)<sup>19</sup> con una poco fortunata delega ove era prevista l'istituzione generalizzata del segretario generale in tutti i ministeri, con compiti di direzione e coordinamento nei confronti dei direttori generali<sup>20</sup>.

Tra il 1997 e il 1999, si svolge un secondo, più fortunato tentativo di riforma (operato con la legge 15 marzo 1997, n. 59)<sup>21</sup> che aveva rinnovato una

---

<sup>17</sup> Commissione per la modernizzazione delle istituzioni (Commissione Piga), Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale, in “Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione”, 1985, pag. 104 ss.

<sup>18</sup> Sul punto v. O. SEPE, Ministeri e Ministri, in Appendice del “Novissimo Digesto italiano”, 1984, Utet, pag. 49

<sup>19</sup> “Interventi correttivi di finanza pubblica”, in G.U. n. 303, s.o. del 28 dicembre 1993, art. 1 (“organizzazione della pubblica amministrazione”), comma 2, alla lettera d), tra i principi e i criteri della delega, indica la “possibilità di istituzione del segretario generale” ed alla lettera e) la “diversificazione delle funzioni di *staff* e di *line*”

<sup>20</sup> cfr. Dipartimento per la funzione pubblica, La riforma della pubblica amministrazione, volume I, I ministeri, Roma, 1994, IPZS, pag. 155. Nel 1994 il Dipartimento per la funzione pubblica presentava una “proposta di riforma generale dei ministeri”, proprio in attuazione della delega prevista dalla legge n. 537/93

<sup>21</sup> “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, in G. U. n. 63 del 17 marzo 1997, art 12, lettera o); a tale proposito v. V. CERULLI IRELLI,

disposizione della legge 537/93), il quale condusse<sup>22</sup> alla istituzione di un segretario generale<sup>23</sup>, ma nei soli ministeri organizzati per direzioni generali (esteri, difesa, beni ed attività culturali). Nei ministeri organizzati per dipartimenti, invece, l'ufficio del segretario generale – dove presente - è stato soppresso.

Tra il 2000 e il 2002, si riaccese l'interesse intorno alla proposta<sup>24</sup> di istituire in tutti i ministeri, la figura del segretario generale, "una sorta di amministratore delegato che assommi in sé i poteri di coordinamento ed indirizzo". Tale proposta non ebbe, però, il seguito che ci si sarebbe ragionevolmente attesi dallo svolgimento della vicenda politica del paese (era stata elaborata in ambienti vicini a quello che poi divenne il Ministro della funzione pubblica). Anzi, la figura del segretario generale venne resa opzionale anche nei ministeri organizzati per direzioni generali<sup>25</sup>.

Gli anni più recenti hanno visto svolgersi una serie di ulteriori interventi di riforma organizzativa dell'amministrazione ministeriale, in esito ai quali abbiamo:

---

I modelli del centro. Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri, tra sfide europee e sussidiarietà, intervento al Forum PA 2004, pag. 4 che, riguardo l'alternativa tra modello a segretario generale e modello a dipartimento prevista dal d.lgs. 300/99 afferma che "[...] già allora era abbastanza dubbio il perché e la ratio della dislocazione di un ministero nell'una o nell'altra categoria", e in seguito sostiene che "[...] le scelte organizzative, sia quelle di allora, sia quelle successive, sono state quasi del tutto casuali"

<sup>22</sup> Art. 6, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", in G. U. 30 agosto 1999, n. 203, s.o.

<sup>23</sup> Ponendolo alle dirette dipendenze del ministro con i compiti di assicurare il coordinamento dell'azione amministrativa, provvedere all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro, coordinare gli uffici e le attività del ministero, vigilare sulla loro efficienza e rendimento, riferendone periodicamente al ministro.

<sup>24</sup> Dossier della "Freefoundation" 19 dicembre 2000 su "La riorganizzazione delle funzioni e dei compiti dei ministeri", in <http://www.freefoundation.org/>

<sup>25</sup> Con l'art. 2 del decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287<sup>25</sup> l'articolo 6 del d.lgs. 300/99 è stato sostituito



- a) ministeri in cui il segretario generale è presente, stabilmente: esteri e difesa, dove la carica è tradizionalmente riservata ai corpi burocratici "speciali" (ma anche comunicazioni);
- b) ministeri in cui è stabilmente assente: interni e giustizia, dove i corpi speciali hanno tradizionalmente un riconoscimento nel ricoprire il ruolo di capo di gabinetto;
- c) ministeri che lo hanno avuto e ora non lo hanno più: è il caso del Ministero delle finanze;
- d) ministeri che non lo avevano e lo hanno introdotto: è il caso del lavoro (2004) e, ancor più di recente, dell'università e della ricerca scientifica (2007);
- e) ministeri che lo avevano, in cui era stato soppresso e che ora lo hanno reintrodotta: è il caso dei beni culturali, in cui venne istituito nel 1998, soppresso nel 2004, nuovamente introdotto nel 2007.

Dove previsto le sue funzioni riguardano il coordinamento delle strutture ministeriali, la pianificazione strategica, la gestione finanziaria, il personale (e le relazioni sindacali), l'organizzazione, le relazioni internazionali, l'informatica, la comunicazione istituzionale (e altre funzioni particolari).

## **5. Le prospettive**

E' ora il momento di tirare qualche conclusione.

Nell'organizzazione ministeriale italiana, si è visto, il segretario generale ha una presenza eccentrica, mentre negli altri ordinamenti è figura che presenta una diffusione pressoché generale.

Numerose ragioni militano a favore della introduzione, finalmente generalizzata, del segretario generale all'interno dei ministeri italiani,

correggendo gli esiti di una disfunzionale interpretazione del principio di responsabilità ministeriale<sup>26</sup>.

Alcune di queste ragioni sono di tipo più tradizionale:

- innanzi tutto, la necessaria razionalizzare delle funzioni di coordinamento delle strutture ministeriali, riducendone l'improprio svolgimento da parte dei gabinetti. E la questione investe l'efficace perseguimento delle politiche di riforma e di semplificazione amministrativa (si pensi, ad esempio, alle difficoltà incontrate per la revisione dei regolamenti in materia di termini del procedimento).

- In secondo luogo, la indispensabile centralizzazione delle funzioni di *management* della struttura ministeriale, in particolare per la gestione del personale e la conduzione delle attività di *staff*, i servizi comuni del ministero.

Ma vi è anche un nuovo ordine di ragioni che spinge ad una rapida e convinta reintroduzione del segretario generale, che riguarda più direttamente il rapporto politica e amministrazione, l'individuazione di un vertice amministrativo che interloquisca con il Ministro, in una chiave più moderna di quanto sarebbe avvenuto in passato.

L'acquisizione della responsabilità esterna dei dirigenti, l'affermazione di un principio di distinzione tra politica e amministrazione, l'introduzione di processi di pianificazione e controllo strategico, hanno fatto venire meno la possibilità di configurare quel rapporto nei termini tradizionali della gerarchia. A fronte di una distinzione tra compiti di indirizzo e controllo (del Ministro) e compiti di gestione (dei dirigenti), si avverte lo stridore anche della previsione testuale dell'art. 6 del d.lgs. 300/1999, dove si prevede che il segretario generale opera "alle dirette dipendenze del Ministro".

---

<sup>26</sup> Sul punto v. V. BACHELET, Responsabilità del Ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei Ministeri, in Scritti giuridici, I, L'Amministrazione pubblica, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 387

Esiste, infatti, tra Ministro e segretario generale, tra politica e amministrazione una distinzione funzionale che, inevitabilmente, dovrà condurre ad una più sobria interpretazione del rapporto di fiduciarità tra le due figure, per come emerge dalla disciplina della dirigenza, ed in particolare da quella in materia di *spoil system*. Il segretario generale, dirigente apicale, non può (e forse non deve neanche) godere del medesimo tipo di fiduciarità che caratterizza il rapporto tra Ministro e dirigenti degli uffici di diretta collaborazione: occorre, pertanto, individuare un regime di *intuitus* proprio di questa funzione apicale, compatibile con la dignità del ruolo.

Dunque, l’auspicabile e rapida affermazione della figura emblematica della *puissance bureaucratique*<sup>27</sup>, servirà alla corretta allocazione e al consolidamento di una serie di funzioni che si svolgono lungo il confine del rapporto tra politica e amministrazione: la pianificazione e il controllo strategico; la comunicazione pubblica; l’analisi di impatto della regolamentazione, che necessita di un momento tecnico per elaborare le opzioni regolatorie e di un momento politico per la scelta dell’opzione regolatoria.

Allo stato, però, le riforme organizzative sono informate ad una politica del *laisser faire*<sup>28</sup>, e rispondono ad un frantumato e miope micropotere, politico ed amministrativo.

La prospettiva di chiarire le “*opacité des administrations centrales*”<sup>29</sup>, spezzando la collusione che politica e burocrazia hanno avuto nel depotenziare gli effetti

---

<sup>27</sup> Cfr. Y. MENY-Y. SUREL, *Politique comparée, Le démocraties Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 2001, pag. 351

<sup>28</sup> Cfr. S. CASSESE, *Modelli del centro*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2004, pag. 1041

<sup>29</sup> G. DUPUIS-M.J. GUEDON-P. CHRETIEN, *Droit administratif*, Armand Colin, Paris, 2002, pag. 175

delle riforme<sup>30</sup>, può dunque essere conseguita se verranno rispettate alcune condizioni.

La prima, recuperare un qualche grado di centralizzazione nell’organizzazione dei ministeri ed un effettivo ruolo, in questo quadro, del Dipartimento per la funzione pubblica.

La seconda, prevedere in via generalizzata il segretario generale con l’attribuzione esclusiva delle “leve gestionali”, dei compiti di *staff* del Ministero.

La terza, istituire una qualche forma di raccordo (forse una conferenza o un collegio) tra i segretari generali, che al contempo: renda più incisiva l’azione organizzativa; contribuisca all’azione riformatrice (anche in fase attuativa), e – senza giungere a costituire un organo di autogoverno – rappresenti una garanzia della funzione amministrativa nei riguardi della politica, un contrappeso ulteriore rispetto alla tormentata normativa in materia di dirigenza pubblica.

Torniamo, ora, per concludere, sull’organizzazione.

Questa sembra ormai lo *specificum* dell’azione istituzionale nazionale, che è, invece, ridimensionata in molti aspetti della regolazione sostanziale, di matrice comunitaria e sovranazionale.

Ma l’organizzazione deve essere letta alla luce dei suoi effetti, come uno schema eludibile, nella combinazione con altre regolazioni (ad esempio quella sulla dirigenza). L’organizzazione deve essere, inoltre, orientata a valorizzare il

---

<sup>30</sup> Sulla collusione tra politica e burocrazia nel depotenziamento degli effetti riformatori (il riferimento è al d.p.r. 748/72) v. S. CASSESE, Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1976, pag. 226 e M. D’ALBERTI, L’alta burocrazia in Italia, in M. D’ALBERTI (a cura di), L’alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d’America, Spagna, Francia, Italia, 1994, Bologna, Il Mulino, pag. 131

ruolo delle istituzioni quali fattori determinanti dello sviluppo, economico e sociale.

Se su questa si gioca la credibilità delle riforme istituzionali, allora la vicenda del segretario generale nei ministeri ci conferma quello che, in anni passati, Giannini ebbe ad indicare come “la priorità dei problemi di organizzazione”<sup>31</sup> e che, forse, non tutti hanno chiara come la vera, serissima priorità dell’agenda pubblica, anche per i giorni a venire.

---

<sup>31</sup> M.S. GIANNINI, Il motore immobile