

# Bassanini, Brunetta e i gattopardi nella difficile riforma della pubblica amministrazione\*

di Ferdinando Pinto

1. In principio fu tangentopoli<sup>1</sup>. Al di là di qualsiasi altra motivazione, la riforma, o le riforme, che hanno attraversato, secondo qualcuno quasi distrutto, l'amministrazione italiana negli ultimi quindici anni trovano il vero punto di inizio in quel fenomeno che, a cavallo del 1990, avrebbe, nel giro di pochi anni, travolto partiti, istituzioni e certezze intorno a quali il nostro paese aveva costruito la sua storia fin dall'immediato dopoguerra. Il vero processo riformatore – preceduto dalla legge sul procedimento<sup>2</sup> – ha, infatti, inizio, con riferimento alla struttura dell'apparato amministrativo complessivamente considerato, con la legge delega che, alla fine del 1992, a Camere quasi appena elette, doveva poi sfociare nel DPR n. 29 del 1993 erroneamente, all'epoca, noto come privatizzazione del pubblico impiego<sup>3</sup>, ma che in realtà, più correttamente, avrebbe dovuto definirsi come separazione della politica dall'amministrazione. Converrà, per comprendere quello che è poi successo, e le scorie che ne sono seguite ed emerse nel tempo, brevemente ricordare quello che in quegli anni succedeva. Le Camere sono state elette solo da pochi mesi, nell'aprile del 1992, per la più breve delle loro legislature<sup>4</sup>, e già nell'ottobre di quello stesso anno hanno approvato la delega al governo – 23 ottobre 1992 n. 421 – per la riforma della pubblica amministrazione. Una rapidità inconsueta – fanno eccezione solo le leggi, a torto o a ragione, considerate *ad personam* e la originaria legge sul finanziamento

---

\* Di prossima pubblicazione in *Scritti in Onore di Michele Scudiero*.

<sup>1</sup> E' davvero difficile indicare una seppur approssimata bibliografia sul fenomeno. Le letture sono state infatti spesso contrapposte e hanno portato a conclusioni spesso in forte contrasto tra loro. Solo riassuntivamente e sinteticamente per le diverse posizioni, *Corruzione e giustizia : Mani pulite (1992-1998) nelle parole del procuratore Francesco Saverio Borrelli*, (a cura di De Cesare), Milano, 1999; Barbacetto, Gomez, Travaglio, *Mani pulite: la vera storia : da Mario Chiesa a Silvio Berlusconi*, Roma, 2002; Mellini, *Toghe padrone : Mani pulite andata e ritorno*, Milano, 1996; Teodori, *Ladri di democrazia: dalla P2 a Tangentopoli, il malaffare politico che ha portato alla fine della Repubblica*, Napoli, 1994. Interessante resta l'intervista a chi, a seconda delle opinioni, nel bene e nel male, ne è stato il simbolo: *Intervista su Tangentopoli* (ad Antonio Di Pietro) a cura di Valentini, Roma, 2000.

<sup>2</sup> Solo per un quadro riassuntivo dei principi sul procedimento amministrativo in una dottrina altrimenti difficilmente riassumibile: *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo* (a cura di Bignami e Cassese), Milano, 2004.

<sup>3</sup> In questo senso anche nella manualistica, Montemarano, *La privatizzazione del pubblico impiego: la riforma dei rapporti di lavoro e dell'organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, 1994; Sandulli, Soggi, *Il processo del lavoro: dopo la riforma del processo civile e la privatizzazione del pubblico impiego*, Milano, 2000.

<sup>4</sup> La legislatura dura 722 giorni, la XVI durerà 732 e la XII 755.

pubblico dei partiti<sup>5</sup> - nonostante la gravità dei problemi e delle sfide innanzi al Parlamento. Nel maggio un'esplosione sulla via di Capaci ha ucciso il giudice Falcone, sua moglie e la scorta che lo accompagnava, nel luglio, con un provvedimento unico nella storia italiana, il governo ha deciso il prelievo straordinario del 6 per mille<sup>6</sup> sui depositi correnti bancari e, nello stesso mese, una bomba posta sotto casa strappa la vita al giudice Paolo Borsellino. Nello stesso inizio dell'anno l'inchiesta di Milano diviene un fiume in piena e travolge politici e imprenditori svelando un intreccio tra politica ed amministrazione dai contorni oscuri e forse fino in fondo mai svelati.

In quel contesto il disegno di legge - di iniziativa governativa<sup>7</sup> - è presentato alla Camera il 14 luglio, quasi coevamente alla nascita del governo il 28 giugno, e, nonostante la pausa estiva, viene approvato in poco più di tre mesi: il 15 settembre alla Camera, il 10 ottobre al senato, con modifiche, e, in via definitiva, alla Camera il 21 ottobre.

La rivoluzione è copernicana: sono bastati meno di cento giorni alle Camere per ridisegnare uno dei capisaldi che la riforma Cavour dei ministeri del 1853 aveva posto quale punto fermo dell'amministrazione italiana: la piena imputabilità dell'atto amministrativo alla responsabilità ministeriale in virtù della attribuzione alla figura politica di tutti i poteri e gli atti dell'amministrazione<sup>8</sup>. Il punto centrale della riforma è contenuto nell' articolo 2, comma 1 lettera g, dove viene previsto che la legge delegata avrebbe dovuto rispettare il criterio della "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". Si disciplinava, cioè, quella che poi sarebbe

---

<sup>5</sup> Il riferimento è alla legge n.124 del 2008, *Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello stato*, che comincia il suo iter il 2 luglio 2008 e viene approvata il successivo 22 luglio. Nessuna valutazione si vuole fare del contenuto della legge, solo sottolineare come la rapidità nell'approvazione delle leggi è strettamente correlata alla importanza che esse assumono all'interno del programma di governo (o delle intenzioni dell'intero parlamento).

<sup>6</sup> La complessità del momento e l'urgenza a provvedere sono state recentemente ricostruite dallo stesso Giuliano Amato, allora presidente del Consiglio. «Giovanni Goria (all'epoca alle Finanze, ndr) mi propose di valutare il 6 per mille - ricorda Amato -. Gli risposi che era fondamentale sentire Carlo Azeglio Ciampi». Solo lui, governatore della Banca d'Italia, poteva misurare il rischio di una corsa a chiudere i conti dalle conseguenze potenzialmente devastanti. L' indomani Amato fece in modo che il punto passasse tardi in Consiglio dei ministri, per dare a Goria il tempo di recarsi a Palazzo Koch. «Quando tornò, si sedette a qualche distanza da me e gli chiesi sibilando: "Hai parlato con Ciampi?". Fece sì con la testa ma probabilmente non aveva capito, perché dopo scoprii che non si erano sentiti. Ma feci approvare la misura com'era», ricostruisce Amato. E conclude: «Non me ne sono mai pentito». *Il Corriere della sera*, 28 marzo 2007.

<sup>7</sup> Sulla cui (assoluta) necessità: *Pubblico impiego: le ragioni di una riforma* (a cura di Cassese, Dell'Aringa e Salvemini), Roma, 1991.

<sup>8</sup> Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, 96 (Scoca, a cura di) *Diritto amministrativo*, Torino, 2008.

stata, comunemente, definita come la distinzione tra attività di gestione, trasferita nella esclusiva competenza dei dirigenti, e l'attività di indirizzo politico che rimaneva attribuita al Ministro (o al vertice politico dell'amministrazione). In poco meno di cento giorni, venivano superati gli ostacoli, anche di ordine dogmatico, alla distinzione delle funzioni e il concetto stesso di responsabilità così come esso si era nel tempo stratificato<sup>9</sup>.

La rapidità non era solo nei tempi di approvazione della legge di delega ma anche negli stessi tempi della delega - 90 giorni - entro cui avrebbe dovuto essere emanato il relativo provvedimento. Ancor più singolare, a guardarlo con gli occhi sistematici del poi e alla luce delle passate esperienze<sup>10</sup>, in cui le deleghe erano state lasciate cadere o attuate solo in parte, l'effettiva emanazione, allo scadere del novantesimo giorno, della legge di delega - il D.P.R. del 3 febbraio 1993 n. 29 - che recepiva in pieno le direttive. Esso infatti disponeva: "gli organi di governo 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". Per contro, ai dirigenti veniva attribuita "l'adozione degli 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". Essi sarebbero stati così "responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

Eppure all'epoca della sua approvazione nessuno trovò strana la rapidità con cui una riforma, di cui si discuteva da decenni, era stata, quasi di improvviso, approvata. Il contesto dell'opinione pubblica ebbe un peso decisivo nella richiesta alla politica di rivedere poteri e prerogative. La contestazione appariva tanto radicale da portare al rapido scioglimento della legislatura che finì per durare poco meno di due anni, dal 24 aprile del 1992 al 14 aprile del 1994. Il sistema politico, approvando la riforma, sembrava quasi volersi emendare dal suo peccato originale, eliminare l'occasione stessa del peccato e ricostruire una propria coscienza, trasferendo ad altri i poteri sino ad allora spesso esercitati con la

---

<sup>9</sup> In tema di responsabilità ed imputazione degli atti, tradizionale l'apporto di Bachelet, *Responsabilità del Ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministeri*, Studi in memoria di E.Guicciardini, Padova, 1976, 589. Più di recente, per un positivo approccio alla problematica, Cammelli, *Politica e amministrazione, modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, annuario 2003, *Titolarità pubblica e regolamentazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Milano, 2004, 425.

<sup>10</sup> I tentativi di riforma sono antichi e praticamente coevi alla nostra storia repubblicana: Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, 2004.

chiave interpretativa del solo ritorno in termini politici ( quando non addirittura in termini economici). La separazione tra l'indirizzo politico e la concreta gestione dell'amministrazione sembrava, in questo senso, il toccasana di ogni male e consentiva di presentare all'elettorato una nuova classe politica, tesa agli interessi del paese e non ai propri, da contrapporre alla vecchia.

Naturalmente l'immagine era una illusione che solo rinviava il ritorno alla tradizione della amministrazione gestita con metodi politici a tempi migliori. Il peccatore resta peccatore anche se non ha più, al momento, occasioni per peccare; si tratta solo di aspettare una nuova occasione.

L'errore - o se si vuole l'imprudenza - fu proprio quella di dare per scontato quello che scontato non era e cioè che il potere politico fosse tornato ai suoi compiti originari in cui l'indirizzo politico avrebbe dovuto essere inteso come determinazione dei fini generali dell'amministrazione e rispetto delle strutture chiamate ad interpretarlo. La riforma Bassanini o le riforme Bassanini<sup>11</sup> dettero per scontato che il guidatore si fosse ormai emendato e che fossero maturi i tempi per riformare anche la macchina e completare la riforma della amministrazione per farne finalmente il volano del rilancio del paese.

2. Avviato il riassetto del sistema politico, poté, finalmente, emergere la consapevolezza di come riformare il sistema dell'amministrazione fosse condizione ineludibile per rilanciare lo sviluppo economico. E' stato ricordato a tale proposito<sup>12</sup> come da sempre l'Organizzazione Mondiale del Commercio abbia sottolineato la necessità di “ eliminare le restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione di beni e prevedono che le autorizzazioni allo svolgimento dei servizi privati o pubblici non devono costituire barriere non necessarie alla libera circolazione dei servizi” raccomandando di rimuovere o attenuare le “*restriction on entry*, cioè gli ostacoli all'accesso delle imprese nei mercati, come concessioni, autorizzazioni, licenze, procedure varie che richiedono requisiti o standard tecnici”. In questo senso il nostro paese risulterebbe collocato al cinquantatreesimo posto su centosettantotto - posizione ovviamente non lusinghiera- nella speciale classifica che la Banca Mondiale predispone in funzione della capacità degli stati a ridurre le difficoltà di azione degli

---

<sup>11</sup> Riassuntivamente sulle riforme Bassanini: Martines, Ruggeri, Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento: le leggi Bassanini e il diritto regionale, 1998; Caringella, Il nuovo volto della pubblica amministrazione: tra federalismo e semplificazione : commento organico alle leggi Bassanini, ai decreti delegati attuativi ed alle circolari interpretative, Napoli, 1999; Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997: commento, (a cura di Falcon, con la collaborazione di Cammelli), Bologna, 1998.

<sup>12</sup> D'Alberti, *Riforme amministrative e sistema economico* (versione provvisoria).

operatori economici (*Ease of Doing Business*). Ancor più nello specifico, l'Italia è sessantacinquesima quanto a possibilità di avvio per una impresa di una attività economica (*starting a business*) e settantottesima relativamente alle procedure amministrative a carattere autorizzatorio che hanno diretto rilievo sulle attività degli operatori economici (*dealing with licences*)<sup>13</sup>.

Uno dei principali motivi del ritardo veniva identificato nella mancanza di strumenti che assicurassero, sul modello del *notice and comment* nord-americano, la diretta partecipazione dei destinatari delle regolamentazione al loro processo formativo. La legge sul procedimento amministrativo - la n. 241 del 1990 - non aveva infatti prodotto particolari conseguenze sulla regolamentazione se non altro per l'esplicita disposizione che sottraeva alla sua disciplina gli atti a contenuto normativo (art. 1). Di qui l'idea di fondo, propria della riforma, di avvicinare l'amministrazione ai cittadini, di diffondere sul territorio l'azione amministrativa come soluzione per intercettarne i bisogni, ridurli a sintesi e governarli.

Il principio, che sarebbe stato poi costituzionalizzato con la riforma del titolo V, era la sussidiarietà, sia in forma orizzontale che verticale, come chiave di volta per avvicinare i cittadini ad un apparato da sempre ritenuto estraneo e lontano<sup>14</sup>. Un massiccio trasferimento, dunque, di poteri dal centro alla periferia, nello spirito di quella che era stata la stessa formazione culturale e politica del ministro proponente. L'operazione fu generalmente ritenuta positiva tanto da non trovare particolari opposizioni parlamentari così che, formatosi il nuovo governo, nel maggio del 1996, la riforma venne approvata dopo circa dieci mesi. L'iniziale generale consenso che si formò ebbe a ricevere il plauso della stessa Conferenza Episcopale Italiana che, in un documento del 23 novembre 1999, dell'Ufficio Nazionale per i problemi sociale e il lavoro, dopo aver sottolineato il rinnovamento che avrebbe caratterizzato l'azione del ministro, sottolineava come "viene adottato per la prima volta nella nostra legislazione il principio di sussidiarietà da sempre proposto dalla dottrina sociale della chiesa"<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Vandelli, *Autonomie locali, Commento al T.U., Sant'arcangelo di Romagna, 2004*; Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo 5: Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; *Evoluzione dello Stato, delle autonomie e tutela dei diritti sociali: a proposito della riforma del titolo 5 della Costituzione: atti dell'Incontro seminariale svoltosi sul Belvedere di San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999* (a cura di Chieffi) Padova, 2001; Pinardi, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: note minime in tema di potestà legislativa ed amministrativa dopo la riforma del Titolo 5*, Modena, 2002; *Regionalismo in bilico: tra attuazione e riforma del titolo 5* (a cura di D'Atena), Milano, 2005; *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: Regioni ed Enti Locali dopo la riforma del Titolo 5* (a cura di Pioggia e Vandelli), Bologna, 2006; *Verso il federalismo: normazione e amministrazione nella riforma del Titolo 5 della Costituzione* (a cura di Cerulli Irelli e Pinelli), Bologna, 2004; Pinto (a cura di) *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004.

<sup>15</sup> Il documento è coerente con le posizioni da sempre assunte dalla Chiesa Cattolica. A tale proposito l'opinione riassuntiva secondo la quale il concetto di sussidiarietà "trova la sua radice nella comunità di base - sede elettiva dell'affermazione personale e della partecipazione democratica- come nozione costruita, elaborata ed argomentata in via "garantista"; ma,

Il clima di ottimismo di quegli anni appariva palpabile. Si era innescato un meccanismo - oramai ritenuto dai più irreversibile- che avrebbe portato ad una nuova amministrazione in cui la gestione delle risorse e gli atti ad essa conseguenti sarebbero avvenuti in maniera professionale da parte di una nuova burocrazia, libera finalmente di affermarsi, che avrebbe costruito di sé una nuova figura, emancipata dall'essere considerata semplice soggetto servente dell'apparato politico esattamente come la tradizionale distinzione tra organi ed uffici (o meri uffici) della pubblica amministrazione la aveva da sempre configurata<sup>16</sup>. L' apparato amministrativo sarebbe stato ridisegnato in maniera più agile e la filiera della decisione resa meno lunga - e perciò meno problematica - per ascoltare più direttamente la voce di una società civile predisposta al cambiamento.

Il quadro appena delineato era, evidentemente, più apparente che reale e non teneva conto di una contraddizione che l'evolversi della legislazione di quegli stessi anni aveva introdotto nel sistema. Quasi coevamente all'approvazione della nuova normativa che aveva distinto l'attività di gestione dall'attività di indirizzo politico, a distanza di poco più di un mese - legge 25 marzo 1993 n. 81- era stata approvata la normativa in tema di elezione diretta dei sindaci<sup>17</sup>. La legge era ritenuta il primo passo per un sostanziale rinnovamento della classe politica e, in questo senso, per così dire, spazzava l'assunto da cui era partita la disposizione delegata che, come si è visto, aveva fondato le sue premesse proprio su una sentita sfiducia nei confronti della politica<sup>18</sup>. Questo comportava la necessità di ripensare in termini diversi l'assetto del sistema e di trovare forme di collegamento tra la parte tecnica dell'amministrazione e la sua parte politica.

I problemi venivano ad accentuarsi anche perché la nuova classe politica locale, forte del profondo radicamento con le realtà sociali e dell'altrettante forte consenso, in termini numerici, che deriva dalla elezione diretta, aveva iniziato a strutturarsi come un vero e proprio soggetto politico. Il partito dei sindaci<sup>19</sup> nasce in quegli anni, si sviluppa con impeto, supera spesso le tradizionali barriere

---

secondo una convenzione diffusa, risulta distinguibile, per storia e rilevanza, in "orizzontale" e "verticale": la prima, tributaria sia della concezione liberale classica che della dottrina sociale della Chiesa, è posta a guardia della società contro la possibile invadenza da parte dell'attività politica; la seconda, debitrice della cultura e dell'esperienza federalista, è collocata a difesa dell'autonomia territoriale contro l'eventuale prevaricazione dell'autorità centrale". Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti* in [www.forumcostituzionale.it/site/index3](http://www.forumcostituzionale.it/site/index3)

<sup>16</sup> In riferimento alla quale - stante la sua complessità - non si può che dare una indicazione a carattere manualistico, Scoca, *La nozione di ufficio*, in Mazarroli-Pericu-Romano-Roversi Monaco-Scoca, *Diritto Amministrativo I*, Bologna, 2005, 343.

<sup>17</sup> Per un primo efficace commento alle novità della legge: Rotelli, *L'elezione diretta del sindaco e la forma di governo del comune*, in *Nuovo Governo Locale*, 1993, 36.

<sup>18</sup> Per il clima di quegli anni, Pasquino, *La nuova politica*, Roma, 1992.

<sup>19</sup> Segatori, *I sindaci: storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, 2003; Pinto, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005, 39.

ideologiche, pone al centro del paese la necessità di una amministrazione capace di gestire con logiche nuove il sistema delle relazioni istituzionali. I cittadini, a cui per la prima volta è riconosciuto il potere di eleggere direttamente le proprie strutture di governo, si sentono vicini a queste nuove realtà che emergono e ricevono un consenso ignoto sino a qualche mese prima e, per certi versi, inatteso nelle sue dimensioni.

La nuova classe dirigente, che nell'immaginario collettivo era chiamata ad amministrare direttamente, si trovava a fare i conti proprio con i nuovi principi approvati per l'amministrazione statale; di quei principi, cioè, che muovevano da presupposti quasi opposti a quelli che si costruivano tra le comunità locali e i loro sindaci.

Questa novità, che cambiava radicalmente il focus della riforma, rimettendo in discussione un profilo - quello di chi guida la macchina - che era stato già considerato come acquisito, non venne, forse, immediatamente percepita. Vale forse in questo caso riportare le parole di chi partecipò direttamente alla stesura delle riforme - le tre leggi Bassanini per intenderci - il quale di recente la ricordato come “ci fu meraviglia, tra noi, quando da vari segni percepiamo una scarsa popolarità delle riforme impostate. Il Ministro interpellò alcuni sociologi e la loro spiegazione fu di una disarmante semplicità: quando i riformatori assicurano vantaggi alla collettività (riduzione delle strutture amministrative per esempio), il premio, non monetizzato, che a ciascun cittadino è individualmente assicurato è invisibile, ma per la ristretta cerchia degli interessi colpiti, non altrettanto ampia, certo, ma talora non troppo ristretta la riforma reca un danno molto ben apprezzabile; essa non soltanto è causa, dunque, di reazioni nella fase di approvazione, ma è fonte di odio imperituro per chi la porta avanti”<sup>20</sup>. La spiegazione sembra dimenticare la novità dei nuovi rapporti istituzionali che il sistema della elezione diretta dei sindaci aveva innescato e ridurre il faticoso cammino della riforma ad una sorta di lotta tra buoni (spesso incompresi) e cattivi. L'elezione diretta rimuoveva - o faceva sì che qualcuno credesse che fosse stato rimosso - il peccato originale della cattiva politica non attraverso la sanzione che consegue al peccato - la perdita del potere - ma attraverso l'eliminazione del concetto stesso di peccato nel nascere di una classe politica nuova, finalmente attenta agli interessi dei cittadini.

3. Un ulteriore ostacolo si frapponeva alla realizzazione della riforma e investiva, ancora una volta, qualcosa che era stato dato in qualche modo per scontato. Non è questa la sede e ben altro tempo

---

<sup>20</sup> Battini, *Il metodo e i meccanismi delle riforme amministrative*, relazione al Convegno “Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini”, Roma, 30-31 gennaio 2008.

sarebbe necessario per una analisi qualitativa delle diverse componenti l'amministrazione pubblica<sup>21</sup>. E' però comune sentire come l'amministrazione, nelle sue grandi componenti e fatte salve eccezioni e particolari situazione, fosse profondamente diversa tra stato ed enti locali e come ci fosse spesso una moltiplicazione delle differenze nelle regioni meridionali. La formazione e il reclutamento del personale nelle amministrazioni locali è stato, infatti, da sempre vissuto in maniera confusa e caotica, spesso priva di qualsiasi elemento che facesse della professionalità l'idea attorno alla quale costruire l'apparato. La storia delle strutture amministrative locali è stata così caratterizzata, soprattutto dagli anni che vanno dal 1970 ed arrivano alla soglia del nuovo secolo, da continue sanatorie ed aggiustamenti nelle qualifiche di appartenenza in cui l'esercizio in concreto della funzione determinava la qualifica senza alcuna preventiva valutazione dell'idoneità ad esercitarla<sup>22</sup>. Non è un caso che la c.d. Bassanini-bis (legge 127/1997) fosse costretta anche essa all'ultima (si credeva, ma il sistema verrà in maniera più sofisticata sostituito dalle progressioni verticali)<sup>23</sup> sanatoria. La norma è quella nota

---

<sup>21</sup> Calandra, Storia dell'amministrazione pubblica in Italia, Bologna,1983; Bovini, Storia della pubblica amministrazione in Italia, Firenze, 2004.

<sup>22</sup> Il profilo delle funzioni di fatto rileva attualmente solo ai fini dell'eventuale retribuzione. In tema (*TAR Lazio, sez. I, 3 aprile 2007, n. 2872*) in maniera definitiva: "Lo svolgimento di fatto nel campo del pubblico impiego, in base a quanto costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questo Consiglio, significa proprio svolgimento delle mansioni superiori al di fuori del presupposto dell'atto di inquadramento che le preveda (*CGA 11 aprile 2005, n.226, VI 31 maggio 2006, n.3325*), e ciò deriva dalla rilevanza che l'organizzazione formale- prevista cioè espressamente dalle norme organizzative dell'Ente pubblico, che includono sistemi predeterminati di avanzamento e di inquadramento tipizzati- riveste nel campo dell'attribuzione delle qualifiche e dei corrispondenti trattamenti economici.

Si vedano, "ex multis", *IV 2 novembre 2004, n.7074*, e la citata *A.P. 18 novembre 1999, n.22*, ove è tra l'altro chiarito che l'art 57 del D.lgs 29/93, norma applicabile "ratione temporis" ai fatti di causa, pur prevedendo entro certi limiti rilevanza economica all'attribuzione temporanea di mansioni superiori, era stato abrogato dall'art.43 del D.lgs.n.80/98, senza avere mai avuto applicazione, essendo stata la sua operatività differita più volte, e comunque per tutto il periodo di servizio qui in rilievo. Quanto finora chiarito vale a respingere il primo motivo di appello, incentrato sulla (erroneamente) supposta vigenza della giurisprudenza favorevole al "mansionismo" ai fini economici, in caso di attribuzione con atto formale e su posto vacante" *Consiglio di Stato - Decisione n. 4381/2007*.

<sup>23</sup> L'avanzamento di carriera per progressione verticale - riservata cioè ai soli dipendenti dell'amministrazione - è stata aversata dalla Corte Costituzionale con più sentenze che ne hanno sancito l'illegittimità. Esso trae, in qualche modo, il suo spunto originario nell'art. 4 del CCNL del 31 marzo 1999 del personale enti locali, che, nel ribadire il rispetto dei principi di cui all'art. 36 del D.lgs. 03/02/1993 n° 29 principi ora confluiti negli artt. 35 e 36 D.lgs 165/2001 \_ftn1, disciplina la "progressione verticale" nel sistema di classificazione, cioè la possibilità di fare partecipare il personale degli enti locali a procedure selettive finalizzate al passaggio nella categoria immediatamente superiore, nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica che non siano destinati per espressa statuizione dell'ente all'accesso dall'esterno. La facoltà veniva però riservata ai casi di professionalità acquisibili esclusivamente dall'interno degli enti stessi. Naturalmente - in mancanza di controlli - gli enti hanno ricompreso nelle progressioni situazioni anche al di là delle ipotesi previste. La Corte Costituzionale ha sempre chiarito che la procedura non può essere intesa quale modo per superare la regola del pubblico concorso ammettendola alla sola condizione che i posti riservati non superino il 50% di quelli messi a concorso (*Corte cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte cost. 23 maggio 2002, n. 218; Corte cost. 23 luglio 2002 n. 373; Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274*). La regola veniva ricavata dalla contrattazione collettiva ed era ritenuta equa, pur in verità senza un vero e proprio fondamento legislativo. La riforma ora - art. 4 comma 2 lettera e) - la riporta tra i principi della delega. L'operazione appare in controtendenza con i principi della riforma.



secondo la quale “entro e non oltre tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge gli enti locali sono tenuti ad annullare i provvedimenti di inquadramento del personale adottati in modo difforme dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, e successive modificazioni ed integrazioni, e a bandire contestualmente i concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto dell’annullamento. Fino alla data di copertura dei posti resisi disponibili per effetto del presente comma, il personale destinatario dei provvedimenti di inquadramento ivi indicati continua a svolgere le mansioni corrispondenti alla qualifica attribuita con detti provvedimenti, mantenendo il relativo trattamento economico. Alla copertura dei posti resisi vacanti per effetto dell’annullamento si provvede mediante concorsi interni per titoli integrati da colloquio ai quali sono ammessi a partecipare i dipendenti appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore che abbiano svolto almeno cinque anni di effettivo servizio nella medesima qualifica, nonché i dipendenti di cui al presente comma anche se provvisti del titolo di studio immediatamente inferiore a quello prescritto per l’accesso alla qualifica corrispondente”. La norma è formulata in maniera adeguata ai tempi nel senso che essa appare come una norma di rigore prevedendo l’annullamento degli inquadramenti illegittimamente avvenuti<sup>24</sup>, ma tradisce i suoi veri scopi dove prevede, allo stesso tempo, l’obbligo di bandire concorsi interni ai quali si accede anche in mancanza dell’altrimenti obbligatorio titolo di studio. Non deve trarre in eccessivo inganno neppure la possibilità che al concorso interno avrebbero potuto partecipare tutti i dipendenti della amministrazione, e dunque non soltanto quelli per i quali era avvenuto l’annullamento dell’inquadramento, in quanto sarebbe rimasta pur sempre nella facoltà dell’amministrazione disegnare la valutazione dei titoli di cui la graduatoria avrebbe dovuto tener conto, tra i quali avrebbe potuto essere compreso l’esercizio della funzione superiore. Di fatto, nei casi in cui si è proceduto all’annullamento si è avuta quasi sempre - salvo rare eccezioni - la conferma - seppur con la copertura formale del concorso, delle posizioni precedentemente ricoperte.

---

<sup>24</sup> Il problema si poneva per effetto della sentenza della *Corte costituzionale n. 1/1996* che aveva dichiarato l’illegittimità del comma 6-bis dell’art. 3 della legge n. 537/1993 con la quale si era tentata una sanatoria generalizzata degli inquadramenti illegittimi basati sulle sole mansioni di fatto. La norma trovava applicazione agli inquadramenti adottati in modo difforme dal decreto del Presidente della Repubblica n. 347/1993, e successive modificazioni e integrazioni”, e cioè a tutti gli inquadramenti difformi operati dagli enti locali nel susseguirsi dei contratti (decreto del Presidente della Repubblica n. 268/1987, decreto del Presidente della Repubblica n. 494/1987, decreto del Presidente della Repubblica n. 333/1990, Contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 6 luglio 1995) e comprenda anche le violazioni per inquadramenti difformi alla tipologia dell’ente così come previsto dall’art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 347/1983. Sulla sua concreta applicazione, *Gazzetta Ufficiale n.171, Serie Generale, Parte Prima, del 24.07.1997, Ministero dell’Interno, Circolare 15 luglio 1997, n.1/1997*. Problematiche interpretative della legge 15 maggio 1997, n. 127, in tema di gestione del personale degli enti locali.

La situazione appena descritta - al di là di altre considerazioni che pure si potrebbero fare - determinava una sostanziale debolezza della burocrazia locale e avrebbe potuto esporla a responsabilità sino a quel momento ignote pur in mancanza di strumenti che percorsi professionali, basati su selezioni indipendenti, avrebbero potuto fornire. La possibilità di adottare gli atti sino a quel momento di competenza degli organi politici dell'ente sollevava questi ultimi da rischi connessi alla diretta gestione delle risorse e li trasferiva sulla struttura burocratica spesso sclerotizzata da una attitudine ad essere semplice struttura servente ed abituata più "a tirare a campare" che a considerarsi propulsiva delle scelte operative sul territorio.

Si sommavano insomma due volontà negative: quella dei nuovi sindaci assolutamente restii a trasferire i poteri che i cittadini che li avevano eletti volevano che direttamente esercitassero, e quella della burocrazia locale altrettanto assolutamente restia ad assumere i nuovi poteri.. L'operazioni avveniva infatti per i suoi protagonisti in pura perdita. La (nuova) classe politica sarebbe rimasta priva degli strumenti che riteneva necessari per ridisegnare, in maniera immediata e diversa rispetto al passato, le città; la (vecchia) classe burocratica avrebbe assunto nuove responsabilità in assenza di miglioramenti nel proprio *status* e soprattutto nel salario percepito<sup>25</sup>.

Il sistema degli enti locali aveva peraltro dato un segnale chiaro. Disponeva infatti l'art 13 del decreto legislativo n. 29 del 1993 che le amministrazioni pubbliche diverse dallo stato"previa modifica, ove necessario, dei rispettivi ordinamenti" avrebbero dovuto adeguare "alle disposizioni del presente capo (quelle cioè relative alle competenze della dirigenza) "i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto". Ebbene, salvo poche rare eccezioni, praticamente inesistenti nel meridione d'Italia<sup>26</sup>, nessuno degli enti locali aveva provveduto a modificare i propri regolamenti. Tutti i nuovi sindaci eletti per la prima volta dal corpo elettorale senza alcuna mediazione avevano continuato ad esercitare direttamente i poteri che le tradizionali discipline loro riconoscevano, assumendo in alcuni casi responsabilità dirette e non prive di rischi che lo stesso corpo elettorale aveva dimostrato apprezzare.

La seconda delle Bassanini estendendo per legge la disciplina delle competenze dei dirigenti

---

<sup>25</sup> Sulla struttura del salario negli EE.LL. negli anni '90, Sandulli, Socci, Il processo del lavoro: dopo la riforma del processo civile e la privatizzazione del pubblico impiego, Padova, 1998.

<sup>26</sup> In verità non erano mancate voci a sostegno della immediata applicabilità del decr.legisl. 29 del 1993 allo scadere dei sei mesi previsti per l'emanazione del regolamento. In questo senso, Alberti, *La riforma della dirigenza secondo il decr.legisl. 29/1993*, Rass. Dir. Tecnica Doganale, 1994, 145, e *TAR Lazio, I<sup>a</sup> sez., 28 luglio 1995 n. 104*. Lo stesso Ministero degli interni con propria *circolare del 22 giugno 1993* aveva sostanzialmente aderito alla tesi dell'immediata applicabilità. La prassi - e parte della giurisprudenza, *TAR Toscana, 12 gennaio 1995* - erano costantemente orientati per la necessità di un esplicito regolamento per l'estensione delle norme sulla dirigenza statale. Di qui la scelta operata dalla legge n. 127 del 1997.

imponessa dunque scelte che il sistema aveva respinto e soprattutto lo faceva all'interno di un sistema in cui iniziavano già ad emergere i segnali della sua involuzione (o almeno dei fenomeni che secondo alcuni avrebbero potuto qualificarsi come tali).

4. Ancora una volta può essere utile il richiamo al contesto storico nel quale la riforma si inseriva.

La società inizia infatti nuovamente a ristrutturarsi sulla base di principi che l'ondata moralizzatrice di cui si è detto agli inizi – giusta o sbagliata che sia non è questo il punto- sembrava aver superato. Rinascono o nascono nuovi partiti, il sistema maggioritario appare per come applicato un autentico paradosso<sup>27</sup>. I partiti si sono moltiplicati piuttosto che ridursi e il governo - i governi intendendo per tali anche quelli locali- hanno ripreso quella caratteristica dei governi di coalizione che la dottrina<sup>28</sup> aveva già da tempo metabolizzata e che sembrava definitivamente superata. L'anno dopo la riforma il governo entrerà in crisi e sarà sostituito da un nuovo governo il cui accordo e il cui programma non avranno subito alcun vaglio diretto da parte del corpo elettorale. Si torna insomma all'antico.

Vi è, però, una differenza fondamentale. Il vecchio si presenta con la faccia del nuovo. La classe politica si è rinnovata, presenta nuovi protagonisti, tangentopoli ha trovato i suoi colpevoli, o secondo qualcuno, le sue vittime. Si può dunque ripartire e fare come ne "Il gattopardo" in cui il principe di Salina spiegava come bisogna cambiare tutto per non cambiare niente<sup>29</sup>.

La normativa in tema di distribuzione delle competenze all'interno dell'apparato amministrativo è la perfetta occasione per cambiare tutto (o quasi) senza cambiare niente (o quasi). Si tratta di modificare il sistema originario creando strumenti che consentano di riportare nell'ambito della politica i poteri decisionali sostanziali lasciando la sola forma a chi avrebbe dovuto esercitare la sostanza. L'operazione è addirittura idonea a collocare la politica in una posizione migliore rispetto al passato. La responsabilità - soprattutto quella contabile- si incentra ormai nella dirigenza in un processo non più

---

<sup>27</sup> Fisichella, *Maggioritario e bipolarismo nell'esperienza italiana: a 10 anni dal referendum che ha cambiato il sistema elettorale, come funziona la nostra democrazia?* interventi svolti nell'incontro di Forlì del 29 novembre 2002, Forlì, 2002; Patrono, *Maggioritario in erba : legge elettorale e sistema politico nell'Italia che (non) cambia*, Padova, 1995; Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006.

<sup>28</sup> Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973.

<sup>29</sup> La frase è comunemente attribuita al principe Fabrizio Corbera di Salina e l'attribuzione resta tale nel testo per l'immediatezza del ricordo che essa suscita. In realtà, nel romanzo a pronunziarla è Tancredi, nipote del principe, che partendo per arruolarsi nelle truppe garibaldine spiega il perché della sua scelta. «Se non ci siamo anche noi, quelli ti combinano la repubblica. Se vogliamo che tutto resti com'è, bisogna che tutto cambi». Tancredi vuole preservare la continuità sostanziale dell'assetto esistente: che a governare siano i Savoia o i Borboni, il potere deve rimanere dove è sempre stato. Tutto deve allora cambiare proprio perché non cambi nulla.

reversibile,così che, alla fine, si può ricominciare a decidere e ad esercitare i poteri della gestione senza doverne direttamente rispondere<sup>30</sup>. Ai dirigenti in cambio verranno corrisposti i robusti aumenti di stipendio - nella forma della indennità di posizione e di risultato<sup>31</sup> - sino ad allora ignoti in uno scambio di favori e di più o meno tacite connivenze in cui alla fine, dal proprio punto di vista, possono tutti guadagnare.

Si crea, insomma, un mixer tra classe politica che sinceramente crede nel rinnovamento del paese, e che non è riuscita a comprendere il perché di una norma che è nata sul presupposto della sfiducia nella sua capacità di governare, e classe politica che cerca di tornare al passato con l'esercizio delle attribuzioni del quotidiano, del rapporto personale, dell'amministrazione diretta.

5. Alle considerazioni che precedono bisogna aggiungere, con riferimento alla amministrazione locale, la difficoltà a comprendere sino in fondo il nuovo ruolo riconosciuto agli organi della rappresentanza<sup>32</sup>. In passato, in un consiglio comunale che amministrava direttamente le risorse, bastava spesso un po' di buon senso per comprendere la quasi totalità degli argomenti oggetto della discussione. Ora con i nuovi compiti "alti" attribuiti ai consigli è difficile avere quella competenza tecnica che presuppongono la formazione dei regolamenti, le grandi scelte della programmazione urbana, la attribuzione dei servizi pubblici essenziali e così via senza voler riproporre integralmente l'elenco dell'art 32 della legge 142 del 1990 poi diventato l'art. 42 del Tuel del 2000<sup>33</sup>. I consiglieri comunali tendono, dunque, a ripetere quello che sanno fare, dialogare con l'assessore, quando non lo sono in prima persona nei comuni di dimensione minore, o con il sindaco. Considerano i dirigenti

---

<sup>30</sup> In questo senso si orienta la giurisprudenza: "In base al principio di separazione tra politica ed amministrazione negli enti locali, originariamente previsto dal disposto dell'art. 51 della legge n. 142 del 1990 (refluito poi nell'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), non si può automaticamente ed acriticamente imputare agli organi politici (in specie, Sindaco ed Assessori) di un Comune, ancorché di modeste dimensioni - e, *a fortiori*, dunque, quando si tratti di un Comune di dimensioni medio-grandi - qualsiasi violazione di norme, sanzionata penalmente o in via amministrativa, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente territoriale (o, nel caso degli Assessori, nell'ambito del settore di attività di loro competenza), allorché sussista una apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attività medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa".*Corte di Cassazione, I<sup>a</sup> Sez. Civile - sentenza 27 settembre 2006, n. 21010.*

<sup>31</sup> In questo senso il CCNL per il comparto degli enti locali -Area dirigenza- del 10 aprile 2006 con un sistema di premialità (con pochi controlli) che verrà confermato negli anni successivi.

<sup>32</sup> Il sistema crea scontenti ed attriti tra esecutivo e consiglio in cui l'uno cerca di sottoporre l'altro al proprio indirizzo. L'omogeneità tra i protagonisti dell'azione amministrativa locale è stata ormai rotta dalla elezione diretta del sindaco e, nei comuni maggiori, soprattutto dalla possibilità del voto disgiunto, oltre all'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore. Per la (vera) situazione che si viene a creare, Vandelli, *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, 1997.

<sup>33</sup> Sui nuovi compiti del Consiglio comunale, Vandelli, Tessaro, Vassallo, *Organi e sistema elettorale: commento parte 1, titolo 3, capo 1 (artt. 36-54), capo 3 (artt. 71-76)*, Rimini, 2001.

soggetti che non parlano, o che non dovrebbero parlare la loro stessa lingua, con i quali è quasi impossibile intendersi non avendo essi la chiave di lettura del proprio operato nella responsabilità politica nei cui confronti il meccanismo della preferenza unica ha agito da moltiplicatore.

Si crea così un ulteriore pericoloso *mix* in cui convergono istanze diverse e distinte culture in cui riformatori e conservatori – intendendo l'espressione esclusivamente con riferimento all'assetto precedente le riforme dei primi anni '90 – trovano un comune punto di incontro nel superamento di una realtà che ritengono estranea ai propri interessi o agli interessi che aspirano a rappresentare.

Al fondo, l'esistenza di un problema reale rappresentato dalla necessità di un collegamento tra l'indirizzo politico e la sua gestione<sup>34</sup>. Occorre infatti assicurare che i dirigenti non facciano una propria politica, avulsa da qualsiasi responsabilità, ammantata da un tecnicismo sempre pericoloso nella misura in cui esso veicola comunque comportamenti, atteggiamenti, scelte che presentano nei fatti tutte le caratteristiche dell'indirizzo che verrebbe occultato in ambiti ristretti e in definitiva insindacabili. Per contro, e specularmente, la mancanza di punti di collegamento tra il titolare della funzione di indirizzo e chi è chiamato alla sua gestione finirebbe per rendere irresponsabile il primo, pronto sempre a nascondersi alle spalle della burocrazia cui attribuire tutte le colpe. Questo secondo profilo appare particolarmente grave in quanto rischia di riprodurre, moltiplicandola, la situazione precedente la riforma in cui la quasi inesistente possibilità di mobilità al suo interno dei componenti l'apparato aveva determinato una rigidità dei procedimenti e un loro sostanziale irrigidimento dietro i quali il titolare della carica politica poteva celarsi, salvo immediatamente a pagare questa sua possibilità di nascondersi di fronte ad azioni di responsabilità di cui non raramente aveva, almeno in tanti casi, poca colpa o addirittura nessuna<sup>35</sup>. La necessità del raccordo era, insomma, nei fatti e non poteva non trovare soluzioni all'interno della riforma chiamata a disciplinare le modalità di preposizione agli incarichi, il loro controllo, la responsabilità che conseguiva all'esercizio dei poteri conseguenti e, più in generale, la stessa filiera delle decisioni che determinavano l'atto finale.

La delicatezza del problema e le pressioni che si riflettevano nei confronti della nuova normativa

---

<sup>34</sup> In tema, D'Auria, La tormentata riforma della dirigenza pubblica, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2001, 15; Rusciano, La dirigenza nell'amministrazione centrale dello stato, ivi, 499. Per un primo esame delle tendenze in atto, D'Alessio, La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000), ivi, 45.

<sup>35</sup> Anche se in qualche modo si era cercato di attenuare il contenuto di una responsabilità altrimenti dai contenuti di difficile predeterminazione individuando nella dimensione degli enti un criterio di particolare importanza. Per esempio, la sezione giurisdizionale della Regione Calabria ha affermato che "...il sindaco, specie nei Comuni di notevole dimensioni, non può rispondere di tutte le manchevolezze dell'organizzazione burocratica alla quale è preposto, ma, nel caso di comportamenti omissivi, può essere ritenuto responsabile solo (de)gli affari di sua competenza e allorquando gli stessi siano sottoposti al suo esame da parte degli uffici cui è affidato il compito di istruire e seguire le singole pratiche, poiché, in caso contrario, si verrebbe a configurare una ipotesi di responsabilità obiettiva non prevista dall'ordinamento", Miele, *Danni per le omissioni degli uffici: sindaco colpevole solo se negligente*, in Il Sole-24 Ore, 10 Giugno 1996.

ebbero, evidentemente, un diretto impatto nei confronti degli autori in senso materiale della riforma - la storia riguarda più concretamente loro piuttosto che il Parlamento che la approvò- traducendosi nella convinzione che sarebbe bastato tenere il dibattito all'interno di chi avrebbe avuto un approccio sinceramente riformatore nella scrittura delle nuove regole. Ancora per riprendere un ricordo personale seppur riferito alla "legge madre" - la prima Bassanini - si ritenne utile che essa fosse il prodotto "di un gruppo assai ristretto di persone che, reduci quasi tutte ed ammaestrate dell'esperienza precedente, hanno lavorato in un clima quasi di congiura. Non ci fu una formalizzazione del gruppo di lavoro ( in questi casi è fatale la corsa all'etichetta di chi vuole implementare il suo curriculum) si lavorava esclusivamente nella stanza del segretario generale di palazzo Chigi.....non coinvolgendo altre persone se non per profili specifici"<sup>36</sup>.

La scelta ebbe sicuramente effetti positivi, le riforme spesso abbisognano di gruppi ristretti che ne traccino le linee guida, ma non si ci può sottrarre alla sensazione che per questa strada si restava sull'astratto, che non vi era alcun modo per comprendere la reale trasformazione - o l'involuzione - che il paese stava attraversando. La sensazione insomma non può non far sospettare che il prodotto finale fosse una riforma "da professori", senza evidentemente alcuna accezione negativa del termine, ma semplicemente intendendo per tale una riforma scritta più in funzione pedagogica - di quello che avrebbe dovuto essere una legislazione in un paese ideale - piuttosto che uno strumento applicabile nel nostro Paese. Si partì, cioè, nella convinzione che l'Italia fosse effettivamente cambiata e che improvvisamente fosse diventata un paese di buoni politici e di buoni impiegati. La riforma, in questo senso, appariva un prodotto quasi magico e da imitare - come sarebbe poi effettivamente percepita nel suo spirito innovatore da parte della nuova Presidenza Francese<sup>37</sup> - in un paese destinato finalmente a diventare normale o almeno che aspirava così fortemente a diventare tale che alcuni comuni avevano istituito proprio assessorati alla normalità con il favore della opinione pubblica. L'Italia però non era - e forse non lo è mai diventato - un paese normale. All'interno degli stessi politici buoni - o almeno ritenuti tali- vi erano avversari sottili della riforma. Ancora una volta, ad essere avversata non appariva tanto l'organizzazione dei nuovi poteri diffusi sul territorio quanto piuttosto l'identificazione di chi sarebbe stato poi in concreto a gestirla.

La stessa riforma – Bassanini-bis – era stata peraltro costretta a rendere omaggio a questa nuova classe politica quando aveva previsto la nuova regola in tema di giuramento del sindaco, che avviene

---

<sup>36</sup> Battini cit..

<sup>37</sup> Per un'efficace esame della situazione francese e soprattutto delle sue cause, Vandelli, *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, 1990.

ora innanzi al consiglio comunale, e la modifica dei simboli con l'aggiunta accanto allo stemma della repubblica anche di quello del comune<sup>38</sup>. Entrambe le norme si saldano con l'idea del c.d. federalismo a costituzione invariata fatto proprio dall'intera attività di riforma, ma allo stesso tempo rendono palpabile come la nuova classe politica locale risponde direttamente al corpo elettorale che la ha eletta e non ha più bisogno di mediazioni, né sopporta più controlli.

Tutto tende dunque a far del momento della nomina dei dirigenti, o meglio del conferimento ad essi delle funzioni, il punto in cui le tensioni si concentrano e in cui si decide a chi spetti il potere di determinare, in concreto, le scelte dell'amministrazione e soprattutto con quale cifra - quella della politica o della professionalità - essa debba e possa essere interpretata.

6. E' fin troppo ovvio, e riduttivo, affermare che la attribuzione delle funzioni al dirigente spetti alla parte investita dalla legittimazione popolare. Una volta attribuita ad essa la funzione di indirizzo, deve infatti essere possibile stabilire con chi si vuole portare avanti le scelte che ne conseguono. La questione non è, però, affatto risolta nella sua interezza pur a partire dall'assunto. Si tratta, infatti, di comprendere come si effettua la scelta e quali sono le garanzie per consentire al soggetto a cui sono state attribuite di esercitarle secondo la propria professionalità senza dover continuamente subire la pressione conseguente ad una continuamente minacciata possibile revoca. Soprattutto, si tratta di evitare la possibilità di percorsi che in maniera surrettizia scavalchino le figure professionali dell'amministrazione a tutto vantaggio di strutture meglio subordinate al potere politico.

La risposta della riforma fu una risposta ineccepibile dal punto di vista teorico all'interno di quella visione positiva ed ottimistica che la pervadeva. Agli enti - soprattutto di livello locale- veniva assicurata la massima flessibilità nell'operazione di disegno della propria organizzazione, ai dirigenti veniva temporalizzato l'incarico nel senso che veniva prevista una durata minima di due anni nella direzione dell'articolazione organizzativa. La durata preventivamente determinata nel suo minimo appariva necessaria per garantire che nel corso dell'attività il dirigente non venisse continuamente minacciato di rimozione se non avesse rispettato le puntuali indicazioni del proprio referente politico. Originariamente, infatti, il decreto legislativo 29 aveva lasciato non del tutto chiarito tale profilo, tanto da far ipotizzare anche il riconoscimento dell'incarico (ovviamente rinnovabile) relativo alla funzione per soli pochi mesi in una sorta di continuo periodo di prova in cui la conferma appariva come una entità da conquistare di volta in volta, rimessa alla volontà di un potere politico sostanzialmente dotato

---

<sup>38</sup> Sulla nuova figura del sindaco dopo la legge 127: Pinto, Staiano, *Il nuovo sindaco*, Torino, 1998.

della più ampia discrezionalità<sup>39</sup>.

L'operazione, si ripete ineccepibile sotto il profilo teorico, si trovava, però, a fare i conti con una realtà in cui - come si è cercato di dire- le forze politiche stanno uscendo dal periodo di crisi, in cui la scomparsa dei vecchi partiti le ha portate, per riaffermare nuovamente il proprio potere decisionale. Si cominciano cioè già a vedere i segnali di un ritorno agli antichi sistemi in cui l'amministrazione delle risorse non può essere lasciato a terzi o, se proprio questo deve avvenire, gli stessi terzi devono poter essere indirizzati in maniera ferma e condizionati pur se potere sostanziale e potere formale stanno non nelle stesse mani.

L'abolizione del controllo che in quegli anni getta la basi per il suo successivo definitivo consolidamento, e che trova un ulteriore tassello nella riforma, continuando, invero, il solco già tracciato in precedenza, agisce, naturalmente, da moltiplicatore del fenomeno. La mancanza dei controlli, anche in questo caso non si può che dare per scontato l'assunto<sup>40</sup>, diventa il punto centrale del dibattito che si sviluppa in quegli anni, in cui l'assoluto fallimento dei precedenti metodi basati sul controllo formale degli atti, provoca quasi un fastidio nel solo riproporli. Si afferma, così, il nuovo sistema dell'autocontrollo da parte di organi che, nel migliore dei casi, rispondono alla totalità dei protagonisti della politica, mentre nel peggiore dei casi alla sola maggioranza che governa<sup>41</sup>. Le norme sono, inoltre, prive di sanzioni reali così che alla fine si controlla (male) solo chi vuol farlo<sup>42</sup>. L'incarico nei relativi organismi diviene, anzi un ulteriore momento della distribuzione del potere e in alcuni casi addirittura un aspetto della trattativa politica al momento della composizione della maggioranza.

Ancora una volta, al fondo un'idea eccessivamente ottimistica di come sia cambiato il paese. Un

---

<sup>39</sup> L'originaria formulazione del D.lgs. 29/1993, come sostituita dall'art.19 del D.lgs. 546/1993, si limitava a stabilire che "Gli incarichi di direzione degli uffici di ciascuna Amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di livello dirigenziale generale sono conferiti con decreto del Ministro competente, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri, a dirigenti generali in servizio presso l'Amministrazione interessata. Con la medesima procedura sono conferiti gli incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca di livello dirigenziale generale".

<sup>40</sup> Sull'abolizione dei controlli e sull'attuale sistema non si possono che dare indicazioni a carattere generale. Per il primo profilo, Pinto, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005, 373; per il secondo, D'Auria, *I controlli*, in Trattato di diritto amministrativo II (a cura di Cassese), Milano, 2003, 1496, e, ivi, 1993, Vesperini, *Le Regioni e gli Enti Locali*.

<sup>41</sup> Nasce da qui il paradosso di un'apparente moltiplicazione dei controlli e di una sempre loro minore efficacia, Ali, *La proliferazione dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, L'amministrazione italiana, 2000, 1584.

<sup>42</sup> La Corte dei Conti ha evidenziato come relativamente ai controlli interni dello Stato al 31 dicembre 2001 per nessuna delle amministrazioni si fosse verificato un significativo risultato persistendo una diffusa incertezza sulle metodologie del controllo. Il Presidente del Consiglio, con una *Direttiva del 15 novembre 2001* ha dovuto ribadire l'assoluta necessità del sistema dei controlli sollecitando le amministrazioni a fare quanto necessario per rendere cogente il sistema valutativo - D'Auria, cit. 1434. La necessità per la riforma del ministro Brunetta di un riesame della situazione dei controlli appare, peraltro, la miglior prova del loro sostanziale fallimento.



paese maturo - come un'azienda che voglia essere efficiente- sa che solo un efficace controllo interno può evitare i fallimenti, che solo un rigoroso controllo sulla spesa e sui criteri predeterminati che qualificano l'efficienza può consentire la crescita. Un paese che, però, sta, più o meno palpabilmente, tornando ad una visione più tradizionale della politica, e meno dinamica dell'amministrazione, coglie l'occasione dell'autocontrollo come l'occasione per liberarsi dai controlli e si adagia rapidamente al nuovo sistema in cui la responsabilità diviene lentamente impalpabile come i momenti istituzionali per farla valere. Non mancano naturalmente le eccezioni. Si tratta però di casi tutto sommato isolati come i mistici – che non erano pochi – durante il papato Borgia<sup>43</sup> in cui la struttura si sente ormai libera da qualsiasi controllo superiore. Non c'è in questo senso schieramento politico che tenga e le maggioranze, di qualsiasi colore esse siano, sono assolutamente unite contro qualsiasi tentativo di riportare effettive forme di controllo all'interno dell'istituzione. L'Associazione dei Comuni italiani, che pure negli anni precedenti ha rappresentato uno degli snodi fondamentali per l'innovazione del sistema, non produce alcun reale progetto di riforma dei controlli e quando anche ne discute dimostra nessuna vera volontà di portarlo sino in fondo<sup>44</sup>.

7. La domanda è a questo punto se erano ipotizzabili soluzioni diverse.

Una risposta non è semplice se, correttamente, si ci pone non nell'ottica e con le conoscenze di quello che sarebbe successo in seguito, ma all'interno del contesto originario in cui la normativa nasce. Eppure proprio in quel contesto taluni segnali erano emersi, come erano emerse regole che avrebbero temperato uno *spoils system* altrimenti dai contenuti incontrollabili.

Il riferimento è alle regole relative alla nomina e alla scelta dei segretari comunali<sup>45</sup>. Anche in tal caso converrà sempre con estrema rapidità ripercorrere le tappe di una storia che altrimenti potrebbe sembrare paradossale. I segretari comunali sono infatti, nella prima fase di ristrutturazione della riforma, destinati semplicemente ad essere soppressi e le relative figure professionali assorbite

---

<sup>43</sup> E' evidente l'iperbole volta sottolineare una situazione di forte differenziazione del sistema e di come la cattiva amministrazione abbia, almeno come immagine, avuto a lungo la prevalenza su quella buona. Sul tema le considerazioni dell'attuale titolare del Dicastero, Brunetta, I *sindaci in rosso: come male amministrare e avere tanto successo*, Libero free foundation 2006. Per completezza il riferimento nel testo è ad Alessandro VI Borgia (1492-1503). Nello stesso periodo nasce uno dei più importanti tra i santi mistici: Sant'Ignazio di Loyola (1491-1556).

<sup>44</sup> Isolate le iniziative Anci sul tema, diverse dalla mera rivendicazione di un'autonomia senza controlli esterni. In questo senso, per esempio, il documento recante *Osservazioni sul decreto legge recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali* del 7 marzo 2001 a firma dell'Ance, dell'UPI e dell'Unione delle Comunità Montane. Si segnala la giornata di studio organizzata in uno con l'UPI e la Corte dei Conti su "*Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*" del 24 aprile 2004, a cui non è, però, seguita alcuna effettiva proposta.

<sup>45</sup> Riassuntivamente sulla figura del segretario comunale, Barusso, *Il segretario comunale e provinciale: nomina, revoca, competenze e responsabilità* : aggiornato con la L. 127/97 ed il DPR. 465/9: problemi e casi pratici, Milano, 1998.

all'interno della organizzazione amministrativa statale. Essi infatti rappresentano una figura tipica del controllo centrale nei confronti delle autonomie locali. Nel momento in cui queste ultime si affermano, per il complesso delle funzioni loro riconosciute, come espressione di autogoverno, e nel momento in cui si affermano i nuovi sindaci, che si sentirebbero altrimenti quasi posti sotto tutela, il segretario comunale sembra quasi naturalmente destinato a sparire<sup>46</sup>. A prevalere infatti, come si è visto, è l'autocontrollo che non può tollerare una forma di controllo generalizzato come quello esercitato dai segretari ed, infatti è stato già limitato il controllo dell'organo regionale a pochi limitati atti, ponendo al centro del sistema, seppur con aspetti e forme particolari, il difensore civico di provenienza consiliare<sup>47</sup>.

I segretari comunali però non hanno la stessa debolezza della classe burocratica locale. Il loro inquadramento organico all'interno della struttura ministeriale degli Interni li ha resi saldi e capaci di imporre regole che, a leggerle con obiettività, appaiono in controtendenza con i principi della riforma che confermavano semmai non la figura ma la necessità della loro abolizione. Basti a tale proposito solo pensare alla istituzione per i comuni maggiori - e in seguito anche per quelli minori- della figura del direttore generale<sup>48</sup> cui vengono attribuiti compiti di direzione e coordinamento sovrapponibili con quelli del segretario e che non a caso determineranno, negli anni, scontri più o meno aspri tra le due figure

La trattativa, più o meno palese, che si svolge porta ad una regolamentazione in cui i segretari è vero che sono ricondotti anche essi all'interno della sfera dell'indirizzo politico, ma è altrettanto vero che essi ricevono un doppio fondamentale riconoscimento: l'albo professionale, curata da un Agenzia autonoma di cui i segretari sono parte fondamentale<sup>49</sup>, e l'inaffidabilità, una volta nominati, dall'incarico per l'intera durata del mandato del sindaco. Viene, inoltre, come confermerà la giurisprudenza amministrativa in una nota vicenda in cui un sindaco aveva cercato di non nominare il

---

<sup>46</sup> La situazione è vissuta con grande disagio dalla categoria che costituisce addirittura nel 1998 il CO.N.AU.SE.R. (*Comit. Naz. Autotut. Segr. Com. e Prov. "a rischio", costituzionalmente protetti*). Si tiene a Catania il 16 novembre del 2002 l'Assemblea dei segretari comunali per discutere la proposta di legge dell'on. Bocchino volta alla loro abolizione.

<sup>47</sup> Al Difensore civico viene così riconosciuto dalla legge n.127 del 1997 il potere di costringere il consiglio comunale ad un riesame dell'atto per alcune particolari materie (appalti di servizi - personale). Qualora il consiglio voglia riapprovare l'atto è tenuto ad adottarlo con la maggioranza assoluta ( comma 39 dell'art. 17).

<sup>48</sup> Sulla figura del Direttore generale: Vandelli, *Commenti al T.U.* Vol IV, 641, Repubblica di San Marino, 2001. Sui rapporti tra le diverse figure: Riva, Sileri, Silvestro, *Le figure di vertice degli enti locali: dirigenti, vicedirigenti, city manager, segretari comunali e provinciali: aggiornato alla L. 5 giugno 2003, n. 131, con appendice normativa*, Napoli, 2003.

<sup>49</sup> Interesse suscita la gestione dell'Albo, in riferimento alla quale: Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali : il primo quinquennio di attività e prospettive future, Ages, 2003.

segretario, l'obbligatorietà della figura e si limita fortemente il potere di scelta del sindaco in quanto il numero dei segretari è chiuso e per regione<sup>50</sup>. Sul punto bisognerà tornare più innanzi quando si valuteranno le tendenze di riforma in atto.

Qualche ulteriore annotazione in relazione alle regole sulla inamovibilità. In verità, la norma non è del tutto esplicita in tal senso. Essa prevede, infatti, la possibilità di revoca nel corso del mandato, ma il relativo provvedimento deve essere motivato, preceduto da una delibera di giunta e può avvenire solo in caso di violazione dei doveri di ufficio. La magistratura<sup>51</sup> chiarirà la portata della norma e garantirà – seppur nelle dinamiche ordinarie dei rapporti di lavoro – ai segretari, come classe, di poter esercitare il proprio ruolo con la garanzia che sola deriva dall'impossibilità di essere rimossi e dall'unicità del ruolo che non può essere superato da altre parallele strutture.

La soluzione operata per i segretari comunali non è evidentemente il toccasana di qualsiasi male. Essa però indica come una burocrazia forte sia capace di imporre regole che ne tutelino la professionalità e l'indipendenza. La singolarità è semmai nel fatto che tale garanzia viene prevista nei confronti della burocrazia meno moderna, intendendo per tale quella che è figlia di regole diverse rispetto a quelle che ispirano la riforma, mentre la nuova classe della burocrazia locale che inizia a crearsi all'interno delle amministrazioni locali, finisce per essere lasciata per certi versi a se stessa nel

---

<sup>50</sup> Ed, infatti, la nomina del Segretario comunale da parte del Capo dell'Amministrazione disciplinata dall'art. 99 D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, così come la diversa ipotesi di nomina del Segretario Comunale in caso di vacanza della sede, ai sensi dell'art. 15, comma 3, D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, pur essendo riservate alla scelta discrezionale del Sindaco, si configurano come atti obbligatori per legge. *TAR Toscana, Sez. I – Sentenza 11 giugno 2003 n. 2349*. Di qui la conclusione che è legittimo il provvedimento con cui il Presidente della Repubblica dispone la rimozione di un Sindaco, ed il conseguente scioglimento del consiglio comunale, motivato con riferimento alla sussistenza del presupposto delle "... gravi e persistenti violazioni di legge ..." di cui all'art. 142, comma 1°, d. lgs. n.267/2000-T.U.O.E.L., nel caso in cui, nonostante reiterate rituali diffide prefettizie - non sospese e rimaste efficaci ancorché impugnate in sede giurisdizionale - a dare avvio alla procedura per la nomina del segretario titolare dell'ente locale, il Sindaco, con un atteggiamento di annosa contrapposizione, sia rimasto inadempiente rispetto a tale tassativo obbligo normativo, reiterando pervicacemente un comportamento contrastante con un preciso obbligo di legge, in quanto tale, incomprensibile, e idoneo, da un lato, ad evidenziare un intento apertamente conflittuale con le altre istituzioni interessate, e, dall'altro, in ragione della lunga durata del comportamento medesimo, ad incidere negativamente sulla funzionalità della stessa P.A. *TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, sentenza 25 ottobre 2004 n. 3687*.

<sup>51</sup> *Corte d'Appello di Firenze, Sez. Lavoro, Sentenza 3 marzo 2001*, Non è ipotizzabile una revoca del Segretario comunale o provinciale che non si fondi su violazioni "gravi" o, comunque, di spessore tale da inficiare le qualità professionali del Segretario ed il rapporto fiduciario che deve sorgere ovvero che è già sorto con il Sindaco. Trattasi, quindi, di un concetto di gravità ovvero di *serietà* della violazione del tutto implicito nella dizione della legge (alla stregua del principio, nella specie, è stato ritenuto illegittimo il provvedimento di revoca nei confronti di un Segretario comunale, atteso che di tutte le contestazioni mosse al Segretario, soltanto la terza integrava una violazione dei doveri di ufficio; ma, atteso il carattere parziale dell'omissione, la Corte di Appello non ha ritenuto che essa poteva da sola costituire un valido motivo di revoca secondo i criteri sopra intesi. Il relativo provvedimento è stato, pertanto, ritenuto illegittimo in quanto adottato in violazione dei presupposti previsti dalla normativa; è stata altresì accolta la domanda risarcitoria avanzata dall'interessato, seppure nei limiti dei compensi non percepiti in ragione dell'illegittima revoca dell'incarico, dalla data di questa, fino al giorno del conferimento a suo favore della reggenza di altro comune. Non sono stati invece riconosciuti gli altri danni richiesti in via equitativa, mancando la prova in merito sia in punto di *an* che di *quantum*).

caso in cui venga in contrasto con la direzione politica sul terreno della gestione imparziale ed obiettiva delle pubbliche risorse. Le conseguenze si proiettano anche nei confronti della burocrazia ministeriale dove si metabolizza una idea della funzione di indirizzo politico che è tenuta ad entrare nella determinazione del quotidiano a fronte di dirigenza priva di regole effettive che la tutelino nella fase della scelta e dell'esercizio delle funzioni. L'accentuazione delle regole dello *spoils system* operate con il decreto legislativo n. 165 completeranno solo il processo e concluderanno il ciclo.

8. La norma sui segretari comunali come si è detto non può essere considerata il toccasana di tutti i mali sulla strada per la costruzione di una amministrazione professionalmente orientata. Essa contrasta con una esigenza di flessibilità della struttura e di scelte adeguatamente indirizzate verso l'efficienza. Appare più una norma pensata a protezione di una categoria che improntata ad una esigenza di imparzialità distinta dalla tutela degli interessi diretti dei protagonisti della vicenda. Il suo richiamo è solo utile per evidenziare l'assunto prima sottolineato secondo il quale, anche al momento in cui nasce la riforma, si aprono, nei processi di selezione della dirigenza, strade diverse da quelle poi concretamente adottate.

Come si è visto, la scelta fu quella di consentire alla struttura politica una scelta dei propri dirigenti dai contenuti indefiniti. La discrezionalità diviene sostanzialmente insindacabile, si confonde con il merito amministrativo ed è sottoposta al vaglio del biennio al cui termine può essere riconsiderata<sup>52</sup>. A poco serve la partecipazione dei nuclei di valutazione, nelle loro varie accezioni, in quanto la mancata conferma nella posizione non è neppure detto debba avvenire sulla base di una valutazione negativa del dirigente, traducendosi la eventuale valutazione positiva esclusivamente, nel caso di mancata riconferma nell'incarico, nella necessità di una adeguata motivazione della scelta altrimenti neppure necessaria e nei fatti quasi mai riscontrabile. Se a ciò si aggiunge un intervento della giurisprudenza, ben prima del decreto legislativo 165, che eleva la revocabilità a principio anche nei confronti delle cariche che hanno per legge, per regolamento e per statuto durata prefissata<sup>53</sup>, si

---

<sup>52</sup> La scelta operata dalla P.A. nel conferimento di incarichi dirigenziali, intesa quale effettiva rispondenza dell'opzione alle finalità ed all'interesse pubblico perseguiti, è sottratta al controllo giurisdizionale, dato che non sembra ammissibile la sostituzione dell'autorità giudiziaria alla pubblica amministrazione nella valutazione ed individuazione delle misure e dei provvedimenti idonei alla realizzazione degli interessi pubblici affidati alla sua cura. In tali ipotesi, tenuto conto che nella legge manca una puntuale regolamentazione della procedura di selezione e sono generici i criteri ai quali la P.A. deve informare l'esercizio del corrispondente potere, l'eventuale verifica giurisdizionale della legittimità dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale è limitata esclusivamente al rilievo dell'esistenza di una adeguata estrinsecazione delle ragioni determinanti la preposizione e della loro corrispondenza al catalogo predeterminato dalla legge. *Tribunale di Cosenza, II Sez. Civile, Ordinanza 25 febbraio 2002*.

<sup>53</sup> La nomina dei componenti i consigli di amministrazione delle società partecipate è stata, infatti, ritenuta anche essa di natura fiduciaria. Così *TAR Puglia - Bari, Sez. II - sentenza 15 maggio 2006 n. 1759* secondo cui, Ai sensi dell'art. 50,

comprende come la possibilità per le strutture professionalmente qualificate che vogliono emergere, anche al di là e senza la stretta colleganza con l'apparato politico, diventa sempre più difficile e in alcuni casi impossibile.

Il vero modo per rimuovere dirigenti scomodi, che la legge consente con grande facilità per gli enti territoriali ed, invero, con non poche difficoltà per le strutture dell'amministrazione centrale, appare sottile, apparentemente poco traumatico e, naturalmente, assai costoso per le finanze pubbliche. Abolito il controllo in passato esercitato dalla Commissione centrale per la finanza locale<sup>54</sup> sulle piante organiche, che ora, non certo senza una qualche enfasi, vengono definite dotazioni organiche per dare il senso della loro flessibilità, è sufficiente moltiplicare le strutture per aggirare qualsiasi controllo<sup>55</sup>. Basta cioè "parcheggiare" il dirigente non allineato o eccessivamente rigoroso nel rispetto della legge, e dell'imparzialità che all'amministrazione ne deriva, in una direzione secondaria, magari dal nome particolarmente reboante, ed il gioco è fatto. Per contro, si costruiscono nuove organizzazioni, nuove strutture, nuovi uffici a cui trasferire i poteri sostanziali sottratti al cui vertice porre dirigenti più disponibili. A volte basta semplicemente minacciare che questo avvenga per ricondurre i riottosi alle loro esatte dimensioni di soggetti a cui è attribuita la sola responsabilità ma non il potere.

Si tratta di una operazione che riedita i vecchi principi del c.d. (per alcuni famigerato) manuale Malek<sup>56</sup> che l'amministrazione Nixon utilizzò in funzione della rimozione dei funzionari

---

comma 8, d. lgs. 8 agosto 2000 n. 267, deve ritenersi che il provvedimento di nomina del Presidente e dei componenti del Collegio sindacale di una s.p.a. multiservizi di un ente locale, pur comportando una scelta nell'ambito dei soggetti ritenuti idonei tra quelli che hanno proposto la loro candidatura a seguito di avviso di selezione da parte dell'ente locale, si caratterizza, non già come mero giudizio conseguente all'individuazione del candidato tecnicamente più qualificato, bensì come giudizio sulle qualità del nominato ed espressione della volontà di presceglierlo per la ritenuta maggiore affidabilità che lo stesso garantisce rispetto all'indirizzo politico gestionale dell'amministrazione precedente; ne consegue che, ferma restando la necessità del possesso, da parte del prescelto, dei requisiti richiesti dalla procedura selettiva, il provvedimento, proprio perché adottato sulla base del vincolo fiduciario ed *intuitu personae*, non può essere considerato illegittimo, nel caso in cui non indichi le ragioni della nomina di un aspirante rispetto ad un altro. Di conseguenza, Le nomine e le designazioni di rappresentanti delle Amministrazioni locali presso altri Enti, rispettivamente, di competenza del Sindaco e del Presidente della Provincia - ai sensi di quanto disposto dall'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 8 agosto 2000 n. 267 - devono considerarsi di carattere fiduciario, nel senso che riflettono il giudizio di affidabilità espresso attraverso la nomina, ovvero la fiducia sulla capacità del nominato di rappresentare gli indirizzi di chi l'ha designato, orientando l'azione dell'organismo nel quale si trova ad operare in senso quanto più possibile conforme agli interessi di chi gli ha conferito l'incarico; ne consegue che la cessazione del mandato del Sindaco e del Presidente della Provincia e lo scioglimento del Consiglio comunale finiscono con il travolgere tutte le nomine effettuate durante il mandato elettivo, *Consiglio di Stato, Sez. V - sentenza 28 gennaio 2005 n. 178*.

<sup>54</sup> Controllo, peraltro, particolarmente attento su cui, Guida, L'evoluzione delle funzioni della commissione centrale per la finanza locale e la loro attuale compatibilità con il sistema costituzionale dei controlli sugli enti locali, Nuova Rassegna, 1984, 2022, e Conte, In tema di controllo della Commissione centrale Finanza locale sui provvedimenti dei comuni e delle province, *ivi*, 1984, 691.

<sup>55</sup> Lucca, Processi decisionali e valutazioni tecniche per la stesura della dotazione organica dell'ente locale (con una ipotesi ragionata), L'amministrazione italiana, 2000, 238.

<sup>56</sup> Malek è un giovane uomo d'affari all'epoca della amministrazione Nixon. Viene chiamato per gestire una ristrutturazione

amministrativi meno graditi al vertice politico sul presupposto secondo il quale “you cannot achieve management, policy or program control unless you have established political control”. La guerra è dunque vecchia quasi come l’amministrazione e negli Stati Uniti è nella critica stessa al sistema della autonomia dell’amministrazione dal congresso di ispirazione jacksoniana<sup>57</sup>.

L’essere in buona compagnia non esime, però, dalla necessità di migliorarsi e di non accettare acriticamente modelli antitetici all’idea di una amministrazione imparziale che resta pur sempre uno dei principi della costituzione vigente.

L’operazione a cui si è fatto riferimento può ulteriormente essere perfezionata con la nomina al vertice delle nuove strutture amministrative di dirigenti a contratto per i quali la chiamata è diretta e sui quali è sempre possibile far pressioni non collegate alle sole indennità stipendiali ma alla stessa permanenza dell’incarico. Questo è consentito dalla approvazione della norma che permette il reclutamento di soggetti estranei, ma dotati di particolari professionalità, alla pubblica amministrazione all’interno di quote determinate<sup>58</sup> che varieranno nel tempo ma che resteranno sempre in numero sufficiente per le esigenze che, di volta in volta, dovessero emergere soprattutto se, come avverrà non di rado, la percentuale del reclutamento non verrà calcolata in funzione dei ruoli da ricoprire ma in funzione dell’intero personale. La norma è evidentemente, astrattamente, più che corretta, ma, ancora una volta, risente del clima di ottimismo che accompagna la riforma (come forse di qualsiasi riforma). Non tiene conto della situazione reale del paese in cui si sono messi in moto oramai spinte che tendono a leggere tutti i fenomeni con la chiave di lettura delle lealtà politica che il clima di contrapposizione che si vive nello scontro politico rende quasi obbligata. La situazione della sanità è a tale proposito sotto gli occhi di tutti e non merita (positivi) commenti.

Di recente, il padre delle riforma accusato di essere stato chi avrebbe dato ufficialità allo *spoils*

---

dell’apparato amministrativo governativo. Il presidente era infatti convinto che l’apparato fosse in mano al partito democratico e ad una lobby “ebraica” collegata con questi ultimi. In verità egli all’inizio contrasta il tentativo di Nixon di sostituire i dirigenti pubblici sul mero presupposto della loro appartenenza politica, ma successivamente aderirà alle richieste del presidente. Lo stesso Malek ha avuto importanti incarichi anche durante l’amministrazione Bush nel 1990.

<sup>57</sup> Sul tema, *La riforma della pubblica amministrazione in Italia e negli USA: esperienze a confronto* : Convegno di studi in occasione della presentazione del numero speciale della rivista *International journal of public administration*, n. 2-3/2000, vol. 23, (a cura di Gardini) Quaderni della SPISA, Bologna, 2002.

<sup>58</sup> Norma successivamente riprodotta nel decr. Legisl. 165 del 2001 secondo cui, Gli incarichi di cui ai commi precedenti possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, e con le medesime procedure, entro il limite del 5 per cento dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo unico e del 5 per cento di quelli appartenenti alla seconda fascia, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e 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 o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei moli degli avvocati e procuratori dello Stato (art. 19). Il limite è stato

*system* ha avuto modo di sottolineare come il sistema “funziona anche in altre democrazie che noi italiani citiamo a modello. Deve essere limitato agli uffici di staff: Ed è deleterio quando nasconde interessi elettorali. Non c’è niente di male se il capo di gabinetto di un ministro è un uomo di fiducia del ministro”<sup>59</sup>. Il problema è però che, se questa era l’intenzione di chi è stato il motore della riforma, non sono così scritte le norme che essa contiene. La possibilità del reclutamento fiduciario esterno alla pubblica amministrazione è generalizzata e non limitata agli uffici di diretta collaborazione che sono previsti a parte e non con il requisito dell’unicità in funzione della particolare caratteristica del reclutamento<sup>60</sup>. La riforma pensava, probabilmente, ad una sorta di autolimitazione – sul tipo della cultura dei controlli- che si sarebbe verificata nella sua applicazione pratica, autolimitazione che però non vi è stata e probabilmente neppure era ipotizzabile avvenisse. Il dirigente può dunque senza particolare problema essere collocato al vertice di una struttura di *line* - per continuare nella contrapposizione a cui le parole prima riportate fanno riferimento - e si può così creare una sorta di amministrazione a due velocità: l’una fornita di fiducia e mezzi, l’altra senza risorse e senza concreta possibilità di intervenire nelle scelte più qualificanti dell’apparato.

La confusione diventa allora evidente e se a tali strutture si aggiunge l’organizzazione delle consulenze - che avrebbe bisogno di ulteriori considerazioni impossibili in questa sede<sup>61</sup> - che

---

successivamente innalzato al 10%, seppur con alcune specificazioni e peculiarità dalla legge n.145 del 2002.

<sup>59</sup> Bassanini, blog “Panorama”.

<sup>60</sup> La spesa per gli uffici di diretta collaborazione degli organi politici sta, peraltro, diventando negli enti locali e nelle regioni un fenomeno dal contenuto inarrestabile dove, peraltro, sono, di fatto, nascosti all’opinione pubblica i costi coperti dal finanziamento pubblico dei partiti o delle organizzazioni politiche. A scopo di mero esempio e per riportare il caso di una delle regioni più parsimoniose, in rapporto alla quantità di risorse finanziarie amministrate, va ricordato che la Regione Lombardia prevede per il presidente un ufficio di tre dirigenti e sei funzionari, per il vicepresidente due dirigenti e cinque funzionari e per ciascuno degli assessori un dirigente e tre funzionari (art. 23 t.u. leg. reg. 7 luglio 2008 n. 20). Ad essi vanno aggiunti i consulenti che, per alcune regioni o per alcuni enti di particolare complessità, sono, forse, addirittura sconosciuti nel loro numero reale

<sup>61</sup> Il tema è evidentemente assai complesso e meriterebbe una articolata autonoma trattazione. Sul punto è solo possibile delineare alcuni elementi utili alla discussione: tra i quali si segnala in primo luogo la *Direttiva 1 febbraio 2007, Misure di trasparenza e legalità in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione del Ministero per la Funzione Pubblica*, nonché la precedente *Direttiva del 21 dicembre 2006*. Si segnala ancora la *Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri 11 marzo 2008 n. 2*. La materia è stata nuovamente regolata dal D.L. n. 112 conv. dalla legge 133 del 2008 art. 46. Ancora si segnala la *relazione al Parlamento, sullo stato della pubblica amministrazione*, presentata dal ministro Brunetta – pag 74. Dalla giurisprudenza due regole fondamentali. La prima secondo la quale “ogni ente pubblico, dallo Stato all’ente locale, deve provvedere ai suoi compiti con la propria organizzazione e il proprio personale. Tale principio, confortato con l’estensione analogica di norme dettate specificamente per l’amministrazione statale, come l’art. 380 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, o l’art. 152 del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, o col più valido richiamo all’art. 97 della Costituzione, trova in realtà il suo fondamento nella considerazione che - atteso che ogni ente pubblico ha una sua organizzazione e un suo personale - è con questa organizzazione e con questo personale che l’ente deve attendere alle sue funzioni. La possibilità di far ricorso a personale esterno può essere ammessa se, nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda, od anche - dato che, come suol dirsi, la necessità fa legge - quando sia impossibile provvedere altrimenti, ad esigenze eccezionali e imprevedute, di natura transitoria” (*Corte dei Conti, Sez.II Giurisdizione Centrale - Sentenza 22 aprile 2002 n. 137*). In conclusione l’incarico di consulenza esterna può essere

determina la presenza di ulteriori protagonisti all'interno della filiera che porta alla decisione amministrativa.

L'idea che le riforme che si sono succedute tra il 1990 ed il 2001 non abbiano, poi, decollato a causa del cambiamento della maggioranza di governo appare dunque non condivisibile, almeno per quanto attiene la chiave di lettura di una sorta di competizione tra buoni contro cattivi, tra riformatori e conservatori (in cui ovviamente vincono i conservatori e i cattivi). Il governo insediatosi nel 2001, almeno per quanto riguarda la riforma dei ministeri, la ha infatti rispettata almeno all'80%. E' semmai il governo successivo che non la ha rispettata affatto con il c.d. "spacchettamento" dei ministeri. La fonte dell'affermazione non è sospetta<sup>62</sup>.

Quello che, semmai, avviene è che con il nuovo secolo si completa il processo di ritorno della politica tradizionale che esattamente come piega la norma elettorale maggioritaria al proporzionale – tanto che nelle elezioni locali le schede elettorali raggiungono dimensioni imbarazzanti- così piega ai propri interessi la norma sulla distinzione tra attività di gestione ed attività di indirizzo. La sfera della decisione torna ad essere saldamente nelle mani della politica, quella buona e quella cattiva, senza alcuna sostanziale differenza tra schieramenti e tipi di maggioranza.

E' solo prendendo atto di questa novità, o se vuole di ritorno al passato, è possibile ripensare la riforma e cercare correttivi.

9. Di fronte ad una situazione siffatta si è cercato di intervenire per dare risposta ad una opinione pubblica che, dopo aver atteso per anni la riforma, non ha avvertito, dopo la sua approvazione, particolari benefici quando non ha addirittura avuto la sensazione che si fossero fatti passi indietro.

Una bella macchina gestita da cattivi autisti.

I primi segnali sono venuti dalla magistratura.

Va fatto, però, prima un passo indietro per comprendere l'entità dei fenomeni in atto.

Il decreto legislativo n. 165 del 2001, per l'istante intervenuto, stabilisce che nel caso di nuovo governo i dirigenti sarebbero – con un meccanismo che rendeva peculiare la posizione dei dirigenti generali- decaduti dall'incarico salva la possibilità di una loro conferma – esplicitamente o

---

legittimamente conferito dall'amministrazione in presenza dei "seguenti presupposti: 1) che si tratti di esigenze alle quali non si può far fronte con personale in servizio; 2) che l'incarico venga conferito ad un esperto di particolare e comprovata competenza; 3) che vengano preventivamente determinati la durata, il luogo, l'oggetto ed il compenso della collaborazione" (*Corte dei Conti, Sez. II, Giur.Centrale d'Appello, sentenza 29 luglio 2008 n. 256*)

<sup>62</sup> L'opinione è di Franco Bassanini.



implicitamente con la mancata revoca – da parte dei nuovi titolari dei dicasteri<sup>63</sup>. La norma, che suscitò non poche obiezioni, e che secondo alcuni portava a compimento i principi dello *spoils system*, in realtà non aveva nessuna vera caratteristica di novità. Essa si limitava ad estendere, all'interno della amministrazione centrale, quanto già avveniva ormai da tempo nell'amministrazione locale. Ogni sindaco, dopo la sua elezione, nomina – o conferma – nuovamente i propri dirigenti e ciò a prescindere dall'epoca in cui essi siano stati nominati (abbiano ricevuto le funzioni) dal predecessore. Questa realtà non veniva immediatamente percepita in quanto il principio del *simul stabunt simul cadent*<sup>64</sup> faceva venir meno l'intera consiliatura. La regola, che ha stabilizzato gli esecutivi locali, rendeva cioè episodica la rimozione dall'incarico prima dello scadere del termine (almeno) biennale dalla nomina e diluiva il tema all'interno dei problemi conseguenti al cambio della maggioranza o della sua conferma. Il profilo era insomma meno percepito in quanto ricondotto all'interno di una dinamica ordinaria che poggiava sulla sostanziale modifica dell'intera amministrazione in tutte le sue componenti – dell'indirizzo e della gestione- di fronte al corpo elettorale.

Per contro, il problema assumeva caratteristiche diverse nei confronti dell'amministrazione centrale in cui si poneva – o almeno si poteva porre- anche all'interno della stessa legislatura. Il cambio del governo non comporta infatti, di per sé, la fine della legislatura e fa sì che diventi immediatamente percepibile - la decadenza dei dirigenti enucleata dal contesto del cambio della legislatura - quello che tale non era nei confronti degli enti territoriali. La conseguenza era stata la sopravvivenza delle nomine alla stessa legislatura e il verificarsi di un paradosso – difficilmente giustificabile – in cui il sindaco e la sua giunta potevano costruire il proprio apparato amministrativo mentre la stessa facoltà non era stata riconosciuta al capo del governo e ai suoi ministri<sup>65</sup>.

Di fronte ad un problema di una sua indubbia rilevanza la risposta è stata quanto mai

---

<sup>63</sup> Per i dirigenti l'originaria disposizione del d.lgs. 165 del 2001 stabiliva che: "Gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali di cui al comma 3 possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza" (art. 19 comma 8).

<sup>64</sup> Il principio del *simul cadent* aveva, peraltro, finito per dare una diversa percezione della politica locale rispetto a quella nazionale: Baldini, Legnante, *Dopo la riforma. I nuovi sindaci e le dinamiche della competizione elettorale comunale (1993-1998) Le istituzioni del federalismo*, 1999, 1237.

<sup>65</sup> In sostanza accadeva che, poiché i dirigenti potevano essere nominati – anche con contratti della durata massima prevista - dal governo, qualora questo fosse stato sfiduciato, o comunque fosse venuto meno per la sua scadenza naturale, poiché non era previsto l'esplicito potere riconosciuto al sindaco subentrante nella nomina dei dirigenti, il nuovo governo sarebbe stato costretto a convivere con i precedenti dirigenti che erano stati nominati sulla base della fiduciarità dal precedente. Non solo si verificava, dunque, l'ipotesi prevista nel testo di dirigenti che sopravvivevano durante la legislatura alla modifica del governo, ma si verificava, altresì, l'ipotesi che essi potessero sopravvivere alla legislatura.

semplicistica e, come tutte le cose semplicistiche che, agli inizi, sembrano funzionare bene, ma che, con il passare del tempo, rivelano tutti i loro difetti, ha finito per essere posta in discussione non appena si sono comprese le conseguenze che essa comportava nelle dinamiche della pubblica amministrazione. Si stabilì, infatti, semplicemente, che gli incarichi dei dirigenti sarebbero cessati con il nuovo governo che avrebbe potuto disporre di nuovi senza che le relative scelte fossero soggette ad un qualsiasi limite, al di là degli stessi atti di alta amministrazione in cui, comunque, l'esercizio della discrezionalità incontra un limite per quanto flebile<sup>66</sup>. Con il ché si sacrificava, sull'altare dell'omogeneità tra indirizzo politico e gestione, qualsiasi valutazione sulla professionalità di chi era chiamato a ricoprire l'incarico.

Come si è detto, dopo una iniziale fase di attesa in cui si era valutata la possibilità che il valore dell'omogeneità fosse, in qualche modo, centrale nel nuovo assetto dell'amministrazione, soprattutto con la chiave di lettura della sua responsabilità, si ci è progressivamente accorti che la situazione poteva presentare un grave deficit per l'efficienza dell'apparato, un deficit altrettanto grave per i dirigenti sotto il profilo delle garanzie loro riconosciute ed infine un deficit ancor più grave relativamente all'utilizzo di risorse già scarse e che venivano utilizzate – grazie ai meccanismi a cui si è in precedenza accennato- come se fossero illimitate. Non si trattava più di pensare a meccanismi in cui venissero scelti sempre i migliori, ma, almeno, evitare il trionfo dei peggiori, naturalmente privilegiati, nelle scelte a farsi, dalla loro scarsa propensione al rifiuto e dall'assenso sempre disponibile.

In questo quadro, una prima rilettura delle regole in tema di nomina era avvenuta con riferimento ad una delle più importanti tra le aziende “privatizzate” quando era stato stabilito che “Il fatto che il datore di lavoro non abbia *ex ante* comunicato un vero e proprio bando di concorso non rileva una volta che c'è una norma contrattuale che impone una valutazione comparativa per la nomina a dirigente, ancorché ampiamente discrezionale”<sup>67</sup>. La questione appariva specifica in quanto collegata ad una precisa clausola contrattuale che prevedeva appunto una valutazione comparativa all'interno del percorso di conferimento dell'incarico. Pur tuttavia essa innescava un processo che avrebbe trovato

---

<sup>66</sup> La sindacabilità degli atti di alta amministrazione appare pacifica seppur la loro motivazione di atti “stante la natura discrezionale degli atti di alta amministrazione, non deve convincere dell'opportunità della scelta operata e, in considerazione dei limiti imposti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, deve limitarsi a dare contezza di un'adeguata completezza del procedimento, la non illogicità, arbitrarietà, contraddittorietà o iniquità della soluzione prescelta, senza pretendere che l'amministrazione dia contezza delle ragioni che, nel suo apprezzamento di merito, l'hanno indotta a preferire l'una o l'altra delle diverse ed opposte soluzioni valutate e nelle competenti sedi confrontate.” (*Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 18 gennaio 2006, n. 129*).

<sup>67</sup> Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, 14 dicembre 2001 n.15810.

ulteriori sviluppi e che avrebbe aperto la strada per una rilettura delle regole in merito alla selezione dei dirigenti.

Con riferimento soprattutto alle ipotesi di rimozione dall'incarico era, infatti, iniziato un processo che tendeva a riconoscere regole e principi a sostanziale garanzia della posizione assunta dal dirigente, a rimettere cioè in discussione il principio della sostanziale libertà nelle forme e nei contenuti degli atti di nomina (e di revoca) .

I principi affermati dalla giurisprudenza apparivano particolarmente interessati con riferimento alle ipotesi di (solo) formale riorganizzazione degli uffici in funzione della (sola) rimozione del dirigente, pratica questa non rara e a cui si è avuto modo di accennare in precedenza.

Veniva così stabilito che “l'Ente locale deve specificare e motivare le ragioni alla base della riorganizzazione che porta alla rimozione del dirigente dal suo incarico. La riorganizzazione degli uffici va attuata con provvedimenti di carattere generale che devono essere adottati valutando in astratto la loro rispondenza agli obiettivi da perseguire, nel rispetto del principio di buon andamento. Conseguentemente, in presenza di riordino dei servizi e dei relativi incarichi, tutte le posizioni dirigenziali preesistenti sono da mettere in discussione. Ciò allo scopo di evitare che il regolamento di (ri)organizzazione possa essere utilizzato come strumento teso a determinare una sostanziale modifica dell'incarico dirigenziale al di fuori delle garanzie procedurali previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva”.

Soprattutto era stato stabilito il fondamentale principio secondo il quale “gli Enti debbono informare i dirigenti sui criteri di conferimento e revoca dei relativi incarichi in conseguenza di scelte organizzative. In mancanza l'atto attuativo di atti generali di (ri)organizzazione da cui discenda la revoca dell'incarico senza adeguata motivazione è connotato da illegittimità”<sup>68</sup>.

Il dato era tratto e si (ri)apriva la partita delle regole per il conferimento degli incarichi.

La Suprema Corte aveva infatti ulteriormente ritenuto, sempre nel quadro di un filone volto alla tutela dei dirigenti, che per essi “Le garanzie procedurali dettate dall'art. 7, commi 2 e 3, della legge 20 maggio 1970 n. 300 (Statuto dei lavoratori) devono trovare applicazione anche nell'ipotesi di licenziamento di un dirigente - a prescindere dalla specifica collocazione che lo stesso assume nell'impresa - sia se il datore di lavoro addebiti al dirigente stesso un comportamento negligente (o in senso lato colpevole), sia se a base del detto recesso ponga, comunque, condotte suscettibili di farne venir meno la fiducia”<sup>69</sup>. Il principio, che trova applicazione in questi termini evidentemente per il solo

---

<sup>68</sup> Tribunale del Lavoro di S.Agata dei Lombardi, sentenza 10 maggio 2001 n. 342.

<sup>69</sup> Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili - sentenza 30 marzo 2007 n. 7880.

settore pubblico, configura una anomala posizione dei dirigenti rispetto ai contratti del settore privato su cui evidentemente non è questa la sede per trarre conclusioni. Ciò che qui preme sottolineare è che viene in ogni caso meno l'idea che la nomina sia fondata esclusivamente sul principio della fiduciarità che, ontologicamente, non tollera né procedimenti precostituiti, né alcun obbligo di motivazione – né evidentemente di procedure comparative- essendo sufficiente solo il richiamo al suo essere o al suo venir meno.

La stessa giurisprudenza amministrativa aveva iniziato a modificare gli assunti da cui pure era partita e a ritenere la necessità di una regolamentazione dei principi di quello che, forse con eccessiva fretta, sembrava era stato metabolizzato dal sistema.

Dopo una qualche incertezza lo, stesso disfavore dimostrato dalla magistratura ordinaria verso la possibilità di rimuovere la dirigenza con la sola chiave di lettura della fiduciarità aveva iniziato, infatti, a farsi strada anche nella giustizia amministrativa. Con riferimento ad una situazione che implicava forse il massimo dell'esercizio della discrezionalità – la nomina dei direttori generali delle ASL – il Consiglio di Stato aveva messo in discussione che si potesse ritenere, in un sistema come quello italiano caratterizzato da principi a tutela della imparzialità dell'amministrazione, la regola dello *spoils system* come una vera e propria norma di chiusura dell'ordinamento, idonea a giustificare qualsiasi rimozione dall'incarico basata sul semplice venir meno del vincolo di fiducia politica<sup>70</sup>.

La Corte costituzionale, investita della questione, ha con nettezza riportato nei suoi esatti termini i problemi relativi al rapporto tra nomina/conferimento dell'incarico/revoca ed ha dato un brusco scossone delle cui conseguenze è ancora difficile rendersi pienamente conto.

Va detto che la Corte aveva inizialmente dimostrato una certa tolleranza nei confronti di dinamiche relative alle nomine basate sull'(unico) criterio della appartenenza politica.

Era stato infatti ritenuto, con riferimento a cariche come quelle dei direttori generali delle ASL, in definitiva soggetti atipici dell'amministrazione che “trattandosi di nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione, la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella

---

<sup>70</sup> Consiglio di Stato, Sez. V - ordinanza 19 ottobre 2005 n. 5836 secondo cui va sollevata questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 55, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio, approvato con legge regionale 11 novembre 2004 n. 1 e dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lett. a), della legge regionale 17 febbraio 2005 n. 9, nella parte in cui prevede - in contrasto con gli artt. 97, 32, 117, comma 3, ultimo periodo, e 117, comma 2, lett. l), della Costituzione - la decadenza generalizzata dalla carica dei componenti degli organi istituzionali di tutti gli enti dipendenti, decorso il novantesimo giorno dalla prima seduta del Consiglio regionale.

parte finale della legislatura precedente<sup>71</sup>.

La svolta avviene con due sentenze che modificheranno, come si è detto radicalmente, lo stesso approccio “culturale” al problema.

Con la prima, la Corte ritiene che “è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, l’art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato), nella parte in cui dispone che gli incarichi dirigenziali «cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione»<sup>72</sup>.

Con la seconda, in maniera ancora più netta, nella prospettiva di una modifica del precedente dell’approccio metodologico, si (ri)afferma uno dei principi che era, come si è visto, nelle intenzioni originarie della riforma, ma che, per così dire, si era poi perso nel tempo di fronte ad una norma dai contenuti non sempre chiari e definiti.

Converrà riportarlo integralmente.

“Il principio di imparzialità stabilito dall’art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell’azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l’organizzazione dei pubblici uffici ; tale

---

<sup>71</sup> *Corte Cost. 233/2006* secondo la quale Non è fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione - dell’art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (*Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria*), atteso che tali commi prevedono l’automatica decadenza alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale di nomine (effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione) tutte caratterizzate dall’*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all’indirizzo politico regionale. Trattandosi di nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione, la regola per cui esse cessano all’atto dell’insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l’efficienza e il buon andamento dell’azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente. La sentenza dichiarava però illegittima la legge calabrese nella parte in cui disponeva l’automatica decadenza degli incarichi dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali, limitatamente alle parole «La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali»; così disponendo, infatti, la norma comporta l’azzeramento automatico dell’intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell’amministrazione e violando l’art. 97 Cost..

<sup>72</sup> *Corte Cost. 103/2007* di cui è opportuno citare la massima: La contrattualizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica non implica che la P.A. abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso. Se così fosse, si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario tra le parti, che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria; di qui la logica conseguenza per la quale anche il rapporto di ufficio, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell’incarico, debba essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell’azione amministrativa ed una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione. Ciò al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria attività – nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell’incarico – in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell’azione amministrativa (*art. 97 Cost.*).

principio si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)"

Ed ancora: "La selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato, unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.)"<sup>73</sup>. Il principio è stato anche di recente ribadito<sup>74</sup>.

La rivoluzione è copernicana ed afferma il principio che nelle nomine non può essere solo la bussola della omogeneità politica a dettare la rotta. Si modifica insomma radicalmente una delle convinzioni che più sottilmente, ma altrettanto pervicacemente, aveva iniziato a farsi strada secondo la quale il merito e le capacità del singolo verrebbero sublimati (e spesso superati) dal conferimento delle

---

<sup>73</sup> Corte Cost. 104/2007 anche in tal caso opportuno appare il richiamo alla massima: Il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve uniformarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici; tale principio si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera). La selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato, unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.).

<sup>74</sup> Corte Cost. 161/2008. La sentenza afferma inoltre il fondamentale principio secondo il quale, Anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione. La natura esterna dell'incarico, infatti, non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie.

funzione la cui espressione, nel provvedimento che lo contiene, si autolegittimerebbe.

Il cambio di rotta e di prospettiva ha trovato una eco immediata in uno degli ultimi atti del precedente governo sul quale, sembra, che si sia prestata poca attenzione o che sia stato probabilmente non considerato fino in fondo per le novità che esso contiene. La rapida caduta del governo, qualche mese dopo, non ha sicuramente giovato per il riconoscimento delle (buone) novità in esso contenute.

Lo strumento è quello della direttiva<sup>75</sup>, sulla cui efficacia vi sarebbe invero da discutere<sup>76</sup>, con la quale il Ministro della funzione pubblica ha inteso dettare all'amministrazione centrale e, più o meno direttamente alle amministrazioni degli enti locali, i canoni ermeneutici corretti per l'applicazione delle norme in tema di conferimento delle funzioni. La norma di riferimento è una norma che, pur contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001 di riordino della disciplina dell'impiego presso le amministrazioni pubbliche, era stata ritenuta quasi una forma di stile nella sua pratica applicazione. La convinzione formatasi negli anni era stata infatti - giova ripeterlo- propensa a ritenere come giustificazione necessaria e sufficiente alle scelte l'affermazione del rapporto di fiduciarità che si determina con la stessa scelta che, in sostanza, si giustificerebbe in se stessa. Soprattutto la autolegittimazione della scelta rendeva del tutto inutile qualsiasi necessità di comparazione di qualsiasi natura e con qualsiasi funzione.

L'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 stabilisce invece - come correttamente premette la circolare - che per il conferimento di ciascun incarico dirigenziale «si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli atti di indirizzo del Ministro». Di qui l'esigenza di una valutazione «di tipo relativo e quanto più possibile oggettiva».

Ulteriore conseguenza è che «l'esigenza di operare scelte discrezionali (siano) ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili (e pertanto) l'opportunità che le amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi. Ciò al fine di consolidare anche in questo settore la trasparenza in modo da favorire la

---

<sup>75</sup> E' la Direttiva Nicolais n. 10 del 2007 – Ufficio personale pubbliche amministrazioni Servizio Gestione e sviluppo banche dati istituzionali Servizio trattamento personale.

<sup>76</sup> Il problema non è evidentemente quello di quale siano gli effetti della direttiva nei confronti dell'amministrazione centrale. Per questi profili, Angiolini *Direzione amministrativa*, Dig.Dis.Publ. V , 1990, 109; Merusi , Clarich, *Direttiva, Enc.giur.*, XI, Roma, 1989; Sciuillo, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo (profili generali)*, Milano, 1993. Il problema è qui, infatti, quali siano gli effetti della direttiva nei confronti di articolazioni amministrative dotate di autonomia costituzionalmente garantita e nei confronti delle quali - differentemente da quanto non è avvenuto per la funzione statale di indirizzo e coordinamento- non esista una fonte normativa ad esplicito fondamento dell'esercizio dell'attività. Su tali profili: D'Orsogna, *Programmazione strategica ed attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001.

fiducia dei dirigenti nel funzionamento dell'organizzazione e ridurre le possibilità di contenzioso. La direttiva affronta poi i problemi del rapporto tra la professionalità interna alla amministrazione e il ricorso a dirigenti esterni, che deve assumere il carattere della eccezionalità, e i profili della durata degli incarichi che devono garantire l'imparzialità delle decisioni adottate.

La direttiva, coerentemente, indica le modalità che dovrebbero essere seguite nel caso di conferimento degli incarichi di livello generale e che si snodano attraverso un procedimento che tende a introdurre, se non vere e proprie procedure comparative, almeno interventi che accentuano la trasparenza delle scelte<sup>77</sup>.

Restano due problemi di fondo.

Il primo è che il processo appare non sufficientemente definito<sup>78</sup> - ancora una volta - sul profilo dei controlli che appaiono già non particolarmente né innovativi - e non poteva essere diversamente data la natura dell'atto - né idonei ad una valutazione non meramente rimessa ai profili della copertura finanziaria. Se a ciò si aggiunge che per gli enti locali - a cui pure la direttiva dovrebbe applicarsi - il sistema dei controlli è praticamente inesistente si può comprendere come l'atto di indirizzo, almeno per questa parte consistente della pubblica amministrazione, corre il rischio di non trovare alcuna pratica applicazione.

Il secondo problema è relativo alla mancanza nella dirigenza degli enti locali - diverso e più articolato è il problema nelle regioni<sup>79</sup> - della figura del dirigente generale a cui per la sua buona sostanza la direttiva è applicabile. I contratti collettivi di lavoro<sup>80</sup> prevedono infatti in questo caso un ruolo della dirigenza articolato su di un unico livello. Anche nel caso in cui le organizzazioni interne

---

<sup>77</sup> La circolare indica, al punto 7, una vera e propria procedimentalizzazione attraverso la quale si arriva al conferimento degli incarichi di livello dirigenziale. Questa si articola attraverso una proposta del Ministro, che deve contenere tutti i profili dell'incarico ivi compreso l'oggetto, la decorrenza, gli obiettivi e così via ed una sua adeguata pubblicità al fine di effettuare una valutazione dei *curricula* presentati dai vari aspiranti. La direttiva appare, in questo senso, particolarmente articolata e copre l'intera fase, dalla selezione, alla nomina.

<sup>78</sup> Relativamente ai controlli in funzione della valutazione della dirigenza è testualmente riportato nella direttiva: "un invito particolare è rivolto a rendere effettivi gli strumenti per la valutazione periodica e al termine dell'incarico, la cui importanza viene evidenziata anche per le sollecitazioni che in tal senso sono pervenute in più di un'occasione dal comitato dei Garanti, costituito in base agli articoli 21 e 22 del d.lgs. n°165 del 200, la rilevanza della valutazione, d'altra parte, è emersa anche nel corso delle conferenze dei direttori del personale delle amministrazioni centrali che si sono tenute presso il Dipartimento della Funzione Pubblica". La circolare conferma, così, la sostanziale assenza di effettivi controlli, nella misura in cui ne chiede, dopo anni dalla relativa normazione, l'effettiva istituzione.

<sup>79</sup> La Regione Lombardia, per esempio, ha recentemente con Legge Regionale 7 luglio 2008 , n. 20 riordinato la materia della propria organizzazione del personale con uno specifico testo unico il quale prevede una direzione di livello generale (che corrisponde ai singoli assessorati ) e centrali (con compiti di coordinamento) . Il testo unico prevede anche la figura del Segretario generale della presidenza.

<sup>80</sup> Papadia, Papadia, "Il nuovo C.C.N.L. dell'area dirigenza regioni-autonomie locali del secondo biennio economico 2000/2001", Comuni d'Italia , 2002, 483.



degli enti prevedano figure di coordinatori - o con altro nome il punto è semplicemente nominalistico- e quand'anche ad essi siano riconosciute indennità particolari relative alla funzione, essi rimangono dirigenti del ruolo dell'unico livello e ai quali formalmente potrebbero essere affidati compiti di (mero) coordinamento e di (mera) sostituzione dei dirigenti non coordinatori. Quest'ultimo profilo appare particolarmente importante, e da sempre trascurato, anche quando si estese la normativa nazionale agli enti locali tanto da provocare problemi anche di ordine concreto nella allocazione delle funzioni ( si pensi alle transazioni)<sup>81</sup>.

10. Ci prova ora il Ministro Brunetta, o meglio, ci riprova. La riforma della Pubblica amministrazione appare, infatti, una costante, quasi una sorta di abitudine istituzionale che ha attraversato la storia del nostro Paese da oltre quarant'anni. Lo stesso Ministero per la funzione pubblica, oggi Ministero per l'innovazione, è in questo flusso della storia, se solo si pensa che già dai governi Moro negli anni '60 apparivano specifici ministeri - qualche volta retrocessi a rango di sottosegretari - preposti alla riforma della Pubblica amministrazione<sup>82</sup>.

Molti hanno, dunque, tentato, non tutti sono riusciti, soprattutto non tutti sono riusciti a incidere effettivamente nei confronti di un apparato, quale quello dell'Amministrazione pubblica, restio per sua stessa natura - si pensi all'esempio francese<sup>83</sup> - ai cambiamenti, pronto semmai, nella forma, a cambiare tutto ma a condizione che nella sostanza non cambi nulla.

I principi della delega che il Governo si accinge - si spera - ad ottenere dal Parlamento si muovono su alcune direttive fondamentali che, per certi versi, rappresentano sicuramente una novità nel panorama delle regole che hanno retto l'Amministrazione pubblica e per i quali è, semmai, da domandarsi come mai sino ad ora non si sia intervenuti con fermezza. Ancora una volta, però, la partita del rapporto tra Amministrazione pubblica e politica sembra essere una partita tutta da giocare e nei

---

<sup>81</sup> Al momento della estensione della disciplina venne per esempio omessa l'indicazione delle transazioni che invece erano dall'elenco del d.lgs. 29 del 1993 riconosciute esplicitamente nella competenza del dirigente generale. Di qui, la domanda se esse dovessero ritenersi trasferite nella competenza del dirigente degli enti locali quale attività connessa alla gestione. Nella prassi - nei casi in cui non abbia disciplinato lo statuto la competenza- si assiste ad una estrema incertezza con attribuzione della competenza al dirigente, alla giunta e financo al consiglio comunale. La Corte dei Conti per canto suo - con provvedimento n. 1/2003 - non sembra sbarrare la strada alla possibilità di distinguere transazione da transazione, affidando alla competenza dell'organo politico solo quelle che coinvolgono interessi di rilevanza <politica>, Italia Oggi, 5/02/03.

<sup>82</sup> Palazzo Vidoni - attuale sede del Ministero per l'innovazione - che comprende i profili relativi alla riforma della pubblica amministrazione viene ceduto dalla famiglia Bandini, allora proprietaria, allo Stato italiano. Durante il ventennio fascista divenne la sede amministrativa del partito prendendo il nome di Palazzo del Littorio. Dopo l'occupazione degli alleati, a fine guerra venne riconsegnato nuovamente allo Stato che nel 1951 vi istituì l'*Ufficio della Presidenza del Consiglio dei ministri per la riforma della Pubblica Amministrazione*.

<sup>83</sup> Su cui, Spitz, *En attendant la réforme de l'Etat*, relazione al convegno Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini, Roma, 30-31 gennaio 2008.

confronti della quale la delega lascia aperte più - forse troppe - prospettive.

La delega pone alla nuova normativa sei obiettivi:

- la convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato;
- il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di contrattazione collettiva;
- l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture finalizzate ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità;
- la valorizzazione del merito e il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali<sup>84</sup>;
- la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- l'affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera.

Non è, evidentemente, questa la sede per l'esame dell'intero disegno di legge, che, per certi versi, si lascia apprezzare per la chiarezza delle sue finalità, così che pare utile sviluppare un ragionamento e un'analisi delle norme che più direttamente interessano il profilo dei rapporti tra politica e amministrazione, tra nomina e conferimento delle funzioni.

Pur tuttavia, non si ci può esimere da alcune, seppur brevissime, considerazioni. Una di fondo. Occorre, infatti, intendere cosa significhi convergenza del mercato del lavoro in quanto, sul punto, occorre sciogliere un nodo e un certo equivoco, che spesso si è soliti fare, e che ha costretto spesso dirigenti, provenienti dal settore privato, chiamati a gestire l'apparato pubblico, all'inazione e non infrequentemente a fallire nei risultati che pure si erano prefissi di ottenere.

Le regole di azione del dirigente pubblico sono, e restano, allo stato della normativa vigente, diverse tra pubblico e privato. E' diverso, infatti, l'interesse perseguito - la considerazione è financo ovvia - in quanto la struttura amministrativa tende ad un interesse che non è, come per l'azienda, particolare, ma, appunto, della collettività tutta. Questa banalità, però, è spesso dimenticata e le regole di condotta dell'azione amministrativa sono avvertite non come strumenti per realizzare valori di portata generale, ma solo come ostacoli all'esprimersi dell'azione<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> A tale proposito appare in assoluta controtendenza - e giustificabile solo in una logica di contrattazione della spesa pubblica, peraltro tutta da verificare - la norma prevista dalla L. n. 133/08, di conversione del D.L. n.122/08, art.61, comma 8, secondo cui "a decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n.163, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato".

<sup>85</sup> Sulle caratteristiche della amministrazione prima della riforma, Pastori, *La burocrazia*, Padova, 1967. Per i temi a cavallo della riforma, D'Alberti, *L'alta burocrazia in Italia*, in "L'alta burocrazia", Bologna, 1994, 134. Per i dubbi dell'oggi D'Alessio, *Nuove norme sulla dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2002, 2, 217, e Romano, *Un (eterodosso) auspicio di una almeno parziale controriforma*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, annuario 2003, *Titolarità pubblica e regolamentazione dei beni. La dirigenza nel*

Ne deriva una tipologia diversa relativamente ai protagonisti dell'azione (amministrativa) che viene financo riconosciuta negli Stati Uniti - patria della convergenza del mercato del lavoro ed in cui molto le amministrazioni pubbliche, per assicurare a sé i migliori, giocano sull'ampiezza delle coperture assicurative riconosciute al proprio personale dipendente - dove il reclutamento tra personale pubblico e personale privato resta ancora non privo di differenze<sup>86</sup>. Per convergenza deve, dunque, intendersi il richiamo a principi che ispirano un comune sentire in funzione dell'efficienza, ma nella differenza tra i profili che ne determinano il contenuto.

Il punto vero è che la delega sembra occuparsi più di profili relativi ai dipendenti della pubblica amministrazione, intesi come singoli, piuttosto che affrontare i profili relativi all'organizzazione dell'amministrazione. In questo senso, le norme relative alle sanzioni disciplinari e alla responsabilità, in cui vengono affrontati, anche in maniera innovativa e decisa, aspetti e problemi che si sono nel tempo trascinati, senza mai risolversi. Si pensi, a questo proposito, al problema tra i rapporti tra sanzione disciplinare e procedimento penale pendente, alle tipologie delle infrazioni che comportano il licenziamento e, soprattutto, alla mutata disciplina in tema di responsabilità per danno erariale<sup>87</sup>.

In questo contesto, si inseriscono i principi della delega, che sembrano avere decisamente come destinatari, non tanto il pubblico dipendente, quanto la società civile a cui egli si riferisce. In questo senso, la possibilità di procedere al collocamento a disposizione o a licenziamento "del personale che abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale".

I veri punti ancora, come si è detto, da scrivere per la delega, in cui essa poco in questa fase dice, sono sostanzialmente due e su questi punti si svolgerà la vera partita della riforma.

---

*pubblico impiego*, Milano, 2004, 433. Più in generale, per una ampia disamina dei problemi relativi alle nomine, Endrici *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000. Per un esame complessivo delle problematiche in atto, *L'Amministrazione come professione: i dirigenti pubblici tra spoil system e servizio ai cittadini* (a cura di D'Alessio), Quaderni di Astrid, 2008.

<sup>86</sup> Per comprendere i fenomeni che hanno caratterizzato l'amministrazione negli Stati Uniti, si segnalano, ancorché non recenti: Caiden, *American public administration: a bibliographical guide to the literature*, New York, 1983, e Miewald, *The bureaucratic state: an annotated bibliography*, New York, 1984.

<sup>87</sup> Sulla possibilità di rimuovere dal servizio anche con il licenziamento i dirigenti che abbiano "arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale", previsto dalla lettera g) del comma 2 dell'art. 6 del disegno di legge, va sottolineata l'opportunità della espressa previsione tra i principi della delega. La Corte Costituzionale ha già infatti dichiarato illegittima per eccesso di delega una disposizione analoga, originariamente contenuta nell'art. 20 comma nove del Decr. Legisl. n. 29 del 1993. Il Governo infatti in mancanza di una esplicita disposizione non era abilitato dalla delega "a prevedere la facoltà di immediato collocamento a riposo senza il previo passaggio attraverso il periodo di messa "a disposizione", che costituisce - secondo i principi della delega - una garanzia per il dipendente di essere posto nella possibilità di cercare ed ottenere una diversa utilizzazione, anche in differente posizione di ufficio e di amministrazione" (*Corte Cost.n. 193 del 2002*).

Il primo è il nodo della scelta del dirigente, dell'accesso alla carriera e, più in generale, del rapporto con il sistema dell'indirizzo politico.

Il secondo è relativo al sistema del controllo e delle conseguenti premialità.

Quanto al primo, la lettera *d*) del comma 2 dell'art.5 si limita a stabilire che con il decreto legislativo dovranno essere ridefiniti i criteri di conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza pubblica ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati. La norma, come si è detto, lascia aperte molteplici soluzioni e, soprattutto, non chiarisce quali effettivamente dovranno essere le regole al momento del conferimento dell'incarico.

Si tratta, cioè, di comprendere se l'indirizzo politico, e il rapporto fiduciario che ne consegue, dovrà trovare una qualche limitazione in procedimenti che, se non vorranno definirsi paraconcorsuali, siano idonei comunque ad assicurare nella trasparenza la comparazione dei *curricula* e delle identità professionale dei soggetti da nominare. Il dilemma è, ancora una volta, tra rapidità nelle scelte da adottare, che per sua stessa natura non tollera particolari condizioni, e procedimentalizzazione delle scelte, al fine di assicurare quel valore della trasparenza che dovrebbe costituire, ormai, uno dei parametri tipici dell'azione amministrativa.

Si tratta, insomma, di comprendere se a prevalere debba essere non tanto la fedeltà o il merito, perché la scelta sarebbe fin troppo ovvia, quanto, piuttosto, se si debbano inventare nuovi strumenti per selezionare i migliori.

Più radicalmente è, forse, giunto il momento di domandarsi se sia ancora valido l'assunto che, sia il soggetto della direzione politica, sia quello della gestione, abbiano come comune punto di riferimento il principio dell'imparzialità fissato dall'art. 97 cost. E' difficile, infatti, pensare ad un indirizzo politico imparziale quando la funzione presuppone, di per sé, la parzialità delle scelte. Non si vuole evidentemente ipotizzare una pubblica amministrazione non governata dalla imparzialità ma esprimere la necessità di una netta distinzione dei ruoli sul presupposto che quanto più attenuata sia l'imparzialità dell'attività di indirizzo tanto più accentuata debba essere l'imparzialità della gestione. La mitologia di una attività di governo di per sé imparziale in quanto mero momento di esecuzione della legge è da tempo oggetto di ripensamento e la riforma può essere l'occasione per riaprire, con la forza delle nuove regole, un dibattito che appare particolarmente fertile di possibili novità<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Per una opinione difforme: Zoppi, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, relazione al Convegno "Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini", Roma, 30-31 gennaio 2008.

Resta, inoltre, in questa fase, poco definito cosa si debba intendere con il principio secondo il quale dovranno essere limitati i casi di conferimento, rispetto a quanto previsto nelle norme vigenti, degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Come si è visto, il problema della dirigenza esterna non è tanto - o, almeno, non è solo - un problema di natura quantitativa, quanto, piuttosto, un problema di natura qualitativa. Il problema, cioè, è definire in quale posizione essi si collocano nell'amministrazione e se e in che termini possano essere loro attribuiti compiti di concreta attuazione degli atti e non solo compiti di supporto nell'attività di indirizzo del ministro o del sindaco.

Sui controlli - al di là di ogni considerazione sull'organismo centrale che dovrebbe essere creato presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, che, per certi versi, ricorda l'unità di monitoraggio soppressa con il D.L. n.112, convertito nella legge n.133 del 2008<sup>89</sup>, - ancora una volta il principio della delega sembra dire poco, limitandosi a prevedere la necessità di individuare i sistemi di valutazione dell'amministrazione pubblica, diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi e a prevedere l'obbligo di indicatori di produttività e di misuratori della qualità del rendimento del personale. Il tutto in un quadro che tenga conto dell'estensione della valutazione a tutto il personale dipendente, della definizione di requisiti di elevata professionalità ed esperienza dei componenti degli organismi di valutazione, della piena autonomia della valutazione. Si tratta, per buona parte, di principi già noti e fatti propri dalla disciplina vigente.

In questo caso, il problema diventa più ampio ed investe una valutazione complessiva del sistema dei controlli, che appare, comunque, al di là dei nuovi o riaffermati principi, restare nell'ambito delle scelte già fatte in passato. E' un dato di fatto, però, come il controllo, inteso nel senso dell'autocontrollo e come mero controllo sulle attività, sia stato un controllo ampiamente, negli ultimi anni, deficitario, tanto da portare, per esempio, l'attribuzione di premialità a pioggia, nei confronti dei quali non sembra che la mera precisazione di indicatori predefiniti potrà effettivamente porre rimedi.

Allo stesso modo, è impensabile che non si affronti il problema del controllo degli Enti locali, che restano un'anomalia rispetto a quanto previsto in altri paesi.

Pur nella vigenza dell'art.114 della Costituzione, come novellato dal Titolo V, è difficile non pensare alla necessità di controlli che, almeno per taluni atti - si pensi, per esempio, ai bilanci - non siano specifici sull'atto. Vanno, in tal caso, strutturati meccanismi a garanzia della posizione assunta dagli enti territoriali, ma considerare il controllo di per sé un attentato alla loro autonomia appare

---

<sup>89</sup> Sull'istituzione dell'Unità di monitoraggio, Pinto, Fino a quando? Riflessioni in tema di controlli, Calabria Autonomie, 2007.

probabilmente eccessivo.

La delega, in questo caso, nella centralità del sistema dei controlli per ridare efficienza e, in alcuni casi, legalità all'amministrazione, avrebbe forse potuto osare di più, soprattutto nella logica di una rottura rispetto alle inefficienze del passato.

Molti sono, dunque, i punti su cui il giudizio non può che essere, in questa fase, sospeso, anche se non si ci può scostare dalla sensazione che la riforma Brunetta possa essere definita, specularmente rispetto a quanto non sia stata definita quella Bassanini una riforma di professori, una riforma da cittadini comuni (ovviamente, ancora una volta, senza alcuna accezione di valore di entrambi i termini). La più grande attenzione è, infatti, posta al tema dell'efficienza, ma con l'ottica della valutazione di una prestazione di lavoro a cui, secondo il comune sentire, corrispondono troppe garanzie e pochi risultati. In un caso vi era l'aspirazione ad un mondo ideale, nell'altro vi è la punizione di quello reale.

E' evidente come nessuna delle due prospettive - per quanto giustificabili in funzione del clima generale in cui nascono - possa essere fino in fondo condivisa. Ogni società tende a mal sopportare la burocrazia che la governa, ogni analisi tende a ricostruire ciò che è teoricamente l'ottimo. Il vero pericolo è che, in entrambi i casi, sopravvivano i gattopardi, sia nella politica come nell'amministrazione, e tutto si cambia per non cambiare niente.