

DIRIGENZA PUBBLICA ED ENTI LOCALI: UN'AMMINISTRAZIONE «ALTRA»

Francesco Fabrizio Tuccari

Abstract Ita.: Il rapporto tra politica e burocrazia negli enti locali, che si compendia nella particolarità degli assetti di disciplina della dirigenza, costituisce lo specchio di un modello di amministrazione «altra» rispetto a quello degli apparati centrali dello Stato. Nel sistema locale, infatti, a livello sia di ordinamento che di concreto amministrare, politica e burocrazia sono molto più vicine che altrove, potendo nei Comuni “minori” giungere perfino a identificarsi per legge. Al di là di quest’ipotesi estrema, sembra comunque difficile, considerando il principio di realtà, accedere all’idea di una separazione tra politica e burocrazia; nondimeno l’attuale modello della distinzione funzionale, qualora lo si intenda mantenere, va rafforzato mediante una serie di “accorgimenti” di sistema, comprensivi anche del sapiente utilizzo del principio di ragionevolezza in chiave tanto normativa quanto amministrativa.

Abstract Eng.: The relationship between politics and bureaucracy in local authorities, which is summed up in the particularity of the regulations of the management, is the mirror of a model of administration «other» than that of the central apparatuses of the State. In the local system, in fact, at the level of both the legal system and the daily administration, politics and bureaucracy are much closer than elsewhere, being able in the “minor” municipalities to even identify themselves by law. Beyond this extreme hypothesis, it seems difficult, like the principle of reality, to succumb to the idea of a separation between politics and bureaucracy; and yet the model of functional distinction, if one intends to maintain it, should be reinforced, by a series of system "measures", including the wise use of the principle of reasonableness in a key both normative and administrative.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - **2.** Dirigenza, politica e amministrazione. - **3.** La dirigenza negli enti locali. - **4.** La dirigenza locale tra principio di realtà e principio di ragionevolezza.

1. Introduzione.

È fenomeno comune a molti ordinamenti giuridici, tra cui anche quello italiano, che i principali fermenti di novità nascano sovente in ambito settoriale, dove trovano fertile *humus* per poi svilupparsi e risalire verso contesti più ampi che vanno a informare e permeare di sé.

Lasciando da parte il caso emblematico del diritto dell'ambiente, divenuto oramai da tempo vera e propria "sonda" rispetto al «diritto amministrativo generale, e anzi» al «diritto pubblico *tout court*»¹, un altro esempio, di certo non così eclatante ma non perciò meno significativo, è costituito dall'ordinamento degli enti locali, in cui spesso vengono anticipate impostazioni e soluzioni poi recepite e fatte proprie anche a livello statale.

Ciò è quanto si è verificato anche in tema di dirigenza pubblica, come stanno ad attestare le vicende riguardanti le riforme degli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, i cui assetti di disciplina hanno tratto origine dalla l. n. 142/1990, alla quale sono stati improntati, quasi in rapporto di presupposizione-conseguenzialità, gli interventi di lì a poco effettuati mediante la l. n. 421/1992 e il d.lgs. n. 29/1993².

Senonché i successivi sviluppi hanno consegnato al sistema un modello di dirigenza locale con caratteristiche peculiari e in qualche modo a sé stanti³, le quali non sono state scalfite neppure dagli ultimi due tentativi di revisione organica e strutturale della materia⁴; ché anzi il primo di essi, in linea con quanto si è detto qui

1 Cfr., per tutti, R. FERRARA, *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta"*, in *Riv. Giur. urb.*, 2020, 14 ss., spec. 18.

2 L'affermazione è costante nella letteratura scientifica sull'argomento: cfr., per tutti, almeno V. OTTAVIANO, *Rilievi in tema di «dirigenza» di comuni e province ex art. 51 l. 8 giugno 1990, n. 142*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Virga*, Giuffrè, Milano, 1994, II, 1228 ss.; G. PITRUZZELLA, *La dirigenza degli enti locali*, *ivi*, 1418 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Il problema della dirigenza locale*, in www.giustamm.it, 1995; L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale tra «rapporto di fiducia» e «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrative e gestionali*, in *Le Reg.*, 2002, 1, 51 ss.; M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Lav. p.a.*, 2002, 5, 893 ss.; G. NICOSIA, *L'alta dirigenza locale: il rapporto di lavoro del segretario comunale e provinciale*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro*, UTET, Torino, 2004, V, 1, 1029 ss.; M. IMMORDINO, M. RAGUSA, *La dirigenza negli enti locali*, in M.P. CHITI, R. URSI (a cura di), *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, Torino, 2007, 230 ss.; E. GRAGNOLI, *Lo spoils system e l'imparzialità del dipendente degli enti locali*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2007, 1, 38 ss.; A. FILIPPINI, *L'impatto del d.lgs. n. 150/2009 sulla dirigenza dell'ente locale, tra diretta applicabilità e necessità di coordinamento normativo*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2010, 2, 421 ss.; A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; G. GARDINI, *La dirigenza locale in bilico tra uniformità e specialità. Una riflessione alla luce della proposta di riforma Madia*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2016, 1-2, 157 ss.

3 Cfr., per tutti, C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, cit., *passim* e, spec., 295 ss.

4 Ci si riferisce alla riforma avviata mediante la l. n. 124/2015, proseguita con la redazione dello schema di decreto legislativo «Disciplina della dirigenza della Repubblica» (Atto del Governo n. 388), interrotta dapprima per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016 e poi a causa della fine della legislatura; nonché

in apertura, aveva inizialmente assunto come parametro di riferimento a cui conformare i diversi possibili modelli di dirigenza pubblica proprio quello della dirigenza locale, salvo fare *dietrofront* per la consapevolezza nel frattempo acquisita che il percorso così intrapreso, lungi dal favorire la programmata *reductio ad unitatem*, avrebbe finito per renderla, semmai, ancora più difficoltosa⁵.

Ciò, per un verso, ha comportato l'interruzione di quel processo in senso ascendente dall'ordinamento locale a quello statale e, per altro verso, ha fatto del vigente modello di dirigenza locale una sorta di epitome delle differenze di fondo intercorrenti tra l'amministrazione centrale dello Stato e quella locale: la prima, tipicamente burocratica, di regola medio-grande e in cui l'indirizzo, oltre a promanare da un'unica fonte⁶, rimane distinto dall'amministrazione; la seconda, per la più parte "di servizio", dalle dimensioni più ridotte e in cui alla pluralità delle fonti d'indirizzo⁷ si accompagna l'incorporazione di quest'ultimo nell'amministrazione⁸, incorporazione che si è rilevato da più parti rappresentare la primaria cifra distintiva degli enti locali⁹.

Queste differenze, rilevanti soprattutto sul piano dell'organizzazione e della responsabilità di risultato per effetto degli interventi normativi succedutisi in

alla riforma avviata mediante il d.d.l. «Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione» (A.S. n. 1122), all'esame dell'11^a Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) in sede referente, fermo dal 30 luglio 2019 (data dell'ultima seduta sull'argomento).

5 Si tratta della richiamata l. n. 124/2015, su cui cfr., senza pretesa di esaustività in relazione allo specifico argomento, S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, in G. DELLA TORRE (coord.), *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione*, Atti del LXII Convegno di Studi amministrativi (Varenna, 22-24 settembre 2016), Giuffrè, Milano, 2017, 641 ss.; A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2017, num. un., 46 ss.; M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018. L. CASINI, *Politica e amministrazione: the «Italian Style»*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 13 ss., spec. 32, rileva che la l. n. 124/2015 risultava «plasmata eccessivamente sul modello della dirigenza locale, poco adatto a quello statale [...]. Il decreto attuativo è stato perciò, sin dall'inizio del suo *iter*, scritto con l'intento di correggere le rigidità — e le storture, quando non addirittura le vere e proprie «trappole» [...] — stabilite dalla delega». Sui vari modelli di dirigenza pubblica e sui relativi regimi giuridici, cfr., per tutti, A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Jovene, Napoli, 2002; A. DI CASOLA, *Le dirigenze pubbliche nei recenti interventi normativi: funzioni e rapporto con la politica*, in *Ist. fed.*, 2009, 5-6, 1031 ss.; S. BATTINI, *Al servizio della Nazione?*, cit.: A. D'ANDREA, *Il modello legislativo della dirigenza pubblica*, Aracne, Roma, 2013.

6 Ossia il ministro.

7 Ovvero consiglio, sindaco o presidente della provincia, giunta e assessori.

8 Cfr., per tutti, G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, CEDAM, Padova, 1969, 46 ss.; G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. I tratti di una parabola concettuale*, Jovene, Napoli, 1982; P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano, 2011, spec. 67 ss.

9 L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 22; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Dir. pub.*, 2009, 1, 101 ss., spec. 106.

materia di enti locali a partire dalla l. n. 81/1993¹⁰, rimandano in blocco al problematico rapporto tra politica e amministrazione¹¹, su cui pertanto ci si deve ora concentrare.

2. Dirigenza, politica e amministrazione.

10 P. BARBERA, *Intervento. La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2005, spec. 1056, evidenzia «le forti differenze che si registrano – nella riflessione sulla dirigenza pubblica – tra le amministrazioni locali e le amministrazioni centrali dello Stato», rivenienti sia dalla possibilità che «gli enti locali hanno avuto [...], almeno dal 1993, di innovare di più, prima e più radicalmente, nei propri modelli organizzativi», sia dal fatto che «la stessa nozione di amministrazione è diversa nelle istituzioni locali piuttosto che nello Stato. Il nuovo articolo 118 della Costituzione e le leggi di trasferimento delle funzioni della seconda metà degli anni Novanta hanno infatti prodotto e legittimato una consapevolezza della “responsabilità di risultato” che grava sull’amministratore locale – sul Sindaco o sul Presidente della Provincia – assai più forte e “stringente” di quanto accada per il Ministro».

11 La bibliografia sull’argomento è vastissima: cfr. per tutti, oltre agli Autori citati nelle note precedenti, M.S. GIANNINI, *Parlamento e Amministrazione*, in *Amm. civ.*, 1961, 1, 145 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 3, 752 ss.; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, CEDAM, Padova, 1974; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1975; S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir.*, 1981, 2-3, 219 ss.; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione tra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, 1, 162 ss.; F. MERUSI, *I rapporti tra governo e amministrazione*, in S. CASSESE, A.G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1993, 25 ss.; M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1994; G. AZZARITI, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Pol. dir.*, 1996, 4, 529 ss.; M. CLARICH, *Riflessioni sui rapporti tra politici e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. amm.*, 2000, 3-4, 361 ss.; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Giuffrè, Milano, 2003; S. CASSESE, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2005, 6, 1039 ss.; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006; J.B. VERA, *Imparzialità vs indirizzo politico: le variabili del rapporto tra politica e amministrazione nella dinamica delle istituzioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 15 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione*, cit.; V. GASPARINI CASARI, *La dirigenza pubblica nel rapporto fra politica e amministrazione*, in *Dir. ec.*, 2009, 3-4, 543 ss.; A. CONTIERI, F. FRANCIANO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Jovene, Napoli, 2010 (2 voll.); G.M. SALERNO, *I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, 135 ss.; B.G. MATTARELLA, *Politica e amministrazione negli enti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 2, 207 ss.; M.R. SPASIANO, *Linee evolutive del rapporto politica-amministrazione tra esigenze di continuità e tentazioni di contiguità*, in *Nuove aut.*, 2010, 1, 86 ss.; D. MONE, *La dirigenza pubblica nell'ordinamento italiano attraverso il difficile rapporto tra politica e amministrazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 5, 527 ss.; V. FANTI, *Politica e amministrazione tra storia e attualità: a proposito della figura del dirigente pubblico*, *ivi*, 817 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il rapporto tra politica e amministrazione*, in *La dirigenza locale*, cit., 1 ss.; L. ORNAGHI, *Sui confini dell'amministrazione e della politica odierna*, in *Ammin.*, 2016, 2, 299 ss.; V. CERULLI IRELLI, D. COLAROSSO, *L'amministrazione e il potere politico (ordinamenti a confronto)*, Giappichelli, Torino, 2018; L. CASINI, *Politica e amministrazione*, cit.; F. FOLLIERI, *Politica e amministrazione*, in *Pers. e amm.*, 2019, 1, 109 ss.

Tale rapporto, che rappresenta la cartina di tornasole dell'essere, dello strutturarsi e dell'agire amministrativo¹² e che si riflette a cascata sulle relazioni interne alle diverse componenti della burocrazia¹³, è infatti il vero e proprio cardine degli assetti della dirigenza pubblica.

La formale impostazione e il concreto svolgimento di questo rapporto, considerati in sé e messi in chiave tra loro, fanno registrare, per un verso, non secondarie differenze tra ordinamento statale e ordinamento locale e all'interno di ciascuno di essi; e, per altro verso, l'emergere di possibili varianti rispetto agli oramai consolidati modelli dicotomici¹⁴ della separazione-subordinazione, dell'interconnessione-distinzione e dell'osmosi-sovrapposizione, osservati sia a livello teorico, dunque puristicamente, sia a livello normativo, quindi al lordo delle contaminazioni imposte dalla conformazione dei contesti ordinamentali di riferimento¹⁵.

12 S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino, 1991, 348, evidenzia come nel rapporto tra politica e amministrazione sia «riflesso [...] nell'ordinamento giuridico uno dei maggiori problemi sociali del nostro tempo. Quello di temperare tre diverse e contrastanti esigenze. Da una parte, la necessità di assicurare una guida dell'amministrazione. Dall'altra quella di isolare l'amministrazione dall'abuso della politica. Dall'altra, ancora, quella di assicurare che l'amministrazione soddisfi le richieste della società»; L. CASINI, *Politica e amministrazione*, cit., 1, lo qualifica come «profilo cruciale per comprendere i vizi e le virtù della pubblica amministrazione».

13 Ossia politico-fiduciaria, amministrativo-professionale e di raccordo-snodò: in argomento cfr., per tutti, S. CASSESE, *La carriera del burocrate: dirigenza politica e dirigenza amministrativa*, in L. VISENTINI (a cura di), *Lavoro, professionalità e carriera nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 1982, 105 ss.; F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pub.*, 2009, 1, 57 ss.; M. MACCHIA, *La (mancata) separazione: gli uffici di raccordo politico-amministrativo*, in L. CASINI (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2017, 125 ss.

14 Sul passaggio dal modello originario, che concepiva la politica e l'amministrazione come una sorta di monolite, a quello dicotomico, nonché sulle varie accezioni assunte da quest'ultimo in seno alla letteratura scientifica, cfr., per tutti, M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Riv. it. pub. manag.*, 2019, 1, 97 ss., spec. 97-99.

15 Com'è noto, a livello teorico, il modello della separazione-subordinazione, il cui archetipo è rappresentato dal sistema inglese fondato sulla concezione della politica come servizio neutrale al cittadino e sul principio della responsabilità ministeriale, comporta una rigida divisione tra la stessa politica, titolare delle funzioni di governo, e l'amministrazione, il cui compito è di darvi esecuzione, da posizione sottoposta e senza margine alcuno di discrezionalità, essendo quest'ultima configurabile semmai, sempre previo interfacciamento con la politica, rispetto all'adozione dei singoli atti gestionali. Il modello dell'interconnessione-distinzione, il cui archetipo è rappresentato dal sistema francese imperniato sulla fiduciarità e sulla conseguente continuità tra politica e amministrazione, ne implica la più semplice distinzione, sicché i) non esiste una vera e propria differenziazione tra attività d'indirizzo e attività di gestione, giacché l'una ben può recare elementi che a rigore sarebbero propri dell'altra e viceversa, ii) l'amministrazione, organizzata gerarchicamente e responsabile verso la politica, non ha compiti meramente esecutivi, essendole consentita l'assunzione di scelte discrezionali anche riguardo agli indirizzi da attuare. Il modello dell'osmosi-sovrapposizione, il cui archetipo è rappresentato dal sistema statunitense fondato su di un'ancor più forte e intensa fiduciarità rispetto a quella che caratterizza il modello dell'interconnessione-distinzione e sulla conseguente (pressoché) inscindibile continuità tra politica e amministrazione, al punto che quest'ultima si profila come una sorta di filiazione di quell'altra, con cui nella sostanza finisce per coincidere. Il passaggio dai modelli teorici a quelli normativi comporta quasi sempre la necessità di apportare adattamenti e correttivi in funzione di variabili legate alla forma di Stato, di governo, etc., come sta ad attestare per tutte l'esperienza italiana, in cui si registra il passaggio dal modello cavouriano dell'osmosi-sovrapposizione a quello dell'interconnessione-distinzione delle riforme avviate nel 1992-1993. In

Ora, la sola idea di una totale e assoluta separazione tra politica e amministrazione, perorata in passato con pluralità di accenti a tutela di questa da quella¹⁶ ma talvolta anche nella prospettiva inversa¹⁷, oggi viene convenzionalmente ritenuta impraticabile quando non perfino utopistica¹⁸.

Ciò a causa di evidenti necessità di contemperamento (più che di vero e proprio bilanciamento)¹⁹ tra esigenze diverse: da un lato, quella di dare attuazione ai principi di imparzialità, buon andamento ed esclusività che innervano la concezione della burocrazia come freno a un indirizzo ministeriale difforme da quello parlamentare²⁰ e, con voci critiche, quale garante degli «interessi rimasti esclusi al livello politico»²¹;

argomento, per un'utile prospettiva d'insieme, cfr., per tutti, C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1994, 1, 151 ss.; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, CEDAM, Padova, 2000, 13 ss.; C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 2011, 1-2, 147 ss.

16 In Italia, tra i più noti fautori di una rigida separazione tra politica e amministrazione, M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881; S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Einaudi, Torino, 1949; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, cit. Con riferimento ad altre esperienze, come ad esempio quella statunitense, cfr. W. WILSON, *Congressional Government A Study in American Politics*, Houghton Mifflin, New York, 1885; ID., *The Study of Administration*, in *Pol. Sc. Quart.*, 1887, 2, 197 ss., per il quale una netta separazione tra politica e amministrazione era necessaria per incrementare la professionalità e la responsabilità dell'apparato burocratico, nonché F.J. GOODNOW, *Politics and Administration. A Study in Government*, Macmillan, London, 1914, che limitava la separazione alla burocrazia "professionale", evidenziando la necessità che la burocrazia "politica" fosse subordinata alla politica e da questa controllata, pena altrimenti il rischio di inefficienza legato all'acquisita consapevolezza, da parte dei funzionari, di essere soltanto una catena di trasmissione degli ordini della politica.

17 M. WEBER (berb.), *Grundriss der Sozialökonomik. III. Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr (Siebeck), Tübingen, 1922, il quale, dato e preso atto dell'estrema debolezza della classe politica, riteneva che la separazione potesse costituire la più efficace garanzia dal rischio di un governo a totale trazione burocratica (*Beamtenherrschaft*).

18 R. LEONARDI, *Il principio della separazione della politica dall'amministrazione: alla ricerca del confine tra realtà e utopia* (commento a Tar Friuli Venezia Giulia, 25 marzo 2002, n. 141), in *Foro amm. TAR*, 2002, spec. 1226.

19 Si ritiene preferibile esprimersi in termini di "contemperamento" anziché di "bilanciamento", vocabolo invero molto più utilizzato, in considerazione della ravvisata «persistente ambiguità» di quest'ultimo, che evoca l'«attribuire un *peso*, un valore, ad un principio rispetto ad un altro, il che implica che il principio cui viene attribuito *minor valore* viene sacrificato, accantonato, mentre l'altro prevale, ma anche nel senso» appunto di contemperamento, che invece richiama l'individuare «una soluzione *mediana* che tenga conto di entrambi i principi in conflitto e che [...] li applichi o li sacrifichi entrambi» (corsivi originali): così G. MANIACI, *Razionalità e bilanciamento tra principi del diritto: un inventario, un'intuizione, una proposta*, in *Rag. prat.*, 2005, 2, 335 ss., spec. 335, che intende il bilanciamento esclusivamente nel primo significato; sulla differenza tra "contemperamento" e "bilanciamento", R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 230.

20 G. PASTORI, *La burocrazia*, CEDAM, Padova, 1967, ne evidenzia il ruolo di «fattore di riequilibrio costituzionale» e di «controlimita verso il potere politico».

21 Così M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Giappichelli, Torino, 2000, 238, il quale evidenzia come questa concezione dell'amministrazione sia illusoria, rilevando che, «se per imparzialità si intende l'esigenza di farsi carico di tutti gli interessi, la politica democratica degli stati pluriclasse ha costituito l'esempio di maggiore imparzialità di cui si abbia conoscenza nella storia delle nostre istituzioni. Sarebbe semmai l'amministrazione, chiusa in una concreta autonomia in luogo di una supposta ideale apertura, a mostrarsi nella veste di una preclusiva parzialità»; e, in questa prospettiva, sostenendo la necessità «di una diffusione della sfera politica, come del resto si era fatto nei decenni passati» (240).

dall'altro le esigenze, rivenienti dai principi democratico e di sovranità popolare e potenziate dal principio di autonomia, di consentire la realizzazione del programma di governo, ancorando la legittimazione del potere amministrativo, a tal fine occorrente, alle «forme» e ai «limiti» del dettato costituzionale, ossia al necessario suo passaggio attraverso il circuito politico²².

Tutte queste esigenze, frutto della ravvisata compresenza nella Carta costituzionale di più modelli di amministrazione o di un unico modello diversamente articolato in più parti²³, hanno inevitabilmente inciso sulle dinamiche evolutive del rapporto in parola; ragion per cui negli apparati centrali dello Stato la burocrazia, per lungo tempo rimasta confinata nella dimensione della mera esistenza rispetto alla politica, ha poi acquisito un certo grado sì di autonomia, senza però divenire né del tutto autonoma né indipendente dalla stessa²⁴.

In tale prospettiva, il «passaggio [...] dal modello [...] “a responsabilità ministeriale”», in cui la relazione gerarchica tra politica e amministrazione era controbilanciata dalla totale stabilità della burocrazia²⁵, «al modello “a competenze differenziate”»²⁶, attuativo anche del principio di responsabilità del funzionario²⁷ e in cui pesi e contrappesi cambiano in maniera non sempre coerente, appare come un affiancamento di un modello a un altro piuttosto che come un «definitivo superamento» di un modello in favore dell'altro²⁸; affiancamento che, per giunta, assomiglia a una combinazione di semplici insiemi, anziché a una vera e propria messa a sistema del quadro articolato e complesso che ne è così scaturito.

La conferma dell'assunto sembra potersi ritrarre sia dalla timidezza delle aperture iniziali nei confronti della dirigenza recate dal D.P.R. n. 748/1972²⁹, sia dalla

22 M. MAZZAMUTO, *La riduzione*, cit., 232-234.

23 Seguendo l'impostazione di M. NIGRO, espressa negli scritti citati a nota n. 11. Si tratta dei modelli (o del modello), in ordine cronologico di affermazione e sviluppo, di amministrazione «servente» ex art. 95, «autocefala» ex art. 97 e «autonoma» ex art. 5 della Carta fondamentale.

24 V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione*, cit., 106 e 131, il quale evidenzia l'assenza, in Costituzione, di un'indicazione in tal senso.

25 Imperniata sulla legge e sull'applicazione, a livello organizzativo, dei principi e delle regole di diritto pubblico: in argomento, per tutti, A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino, 2018; E.N. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione: un modello da perfezionare?*, in *Dir. pub.*, 2018, 3, 827 ss., spec. 833.

26 In argomento, S. RAIMONDI, *Dirigenza* (voce), in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989, XI, 1 ss.; C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 29.

27 Per una lettura a sistema degli artt. 97, comma 2 e 28 Cost., G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, 177 ss., nonché M.C. CAVALLARO, *Il rapporto tra politica e amministrazione*, cit., 3, «[...] non è tanto o non è solo l'esigenza di un'amministrazione imparziale che impone l'attribuzione in capo ai dirigenti dell'attività di gestione; ma è soprattutto la previsione di una responsabilità [...] di ciascun funzionario [...] che presuppone che lo stesso eserciti concretamente l'attività amministrativa» (corsivo originale).

28 E.N. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione*, cit., 833.

29 Fondate sui criteri di riparto del valore e del carattere discrezionale o meno dell'atto, per cui i dirigenti erano competenti ad adottare atti di minor valore e a carattere vincolato o a basso livello di discrezionalità.

discrepanza tra l'affermazione, tanto lapidaria quanto apparentemente assoluta, della separazione tra politica e amministrazione contenuta nelle l. n. 421/1992 e 59/1997³⁰, da un lato, e la declinazione sul piano esclusivamente funzionale invece offertane dal d.lgs. n. 29/1993³¹ nonché, sia pure con maggior forza e intensità, dagli interventi legislativi successivi³², dall'altro. Interventi tutti questi che, raccogliendo le indicazioni del diritto vivente, l'hanno denominata «distinzione»³³, locuzione che più e meglio ne rispecchia l'effettiva maggior elasticità e consonanza al corrispondente modello teorico che non a quello della separazione vera e propria³⁴.

Separazione funzionale o distinzione che dir si voglia, essa ha suscitato l'idea di un sostanziale tradimento legislativo del principio di separazione tra politica e burocrazia³⁵, per non esserne stati percorsi gli altri possibili più elevati gradi, in particolare quello immediatamente successivo della separazione «strutturale» o della «distinzione presa sul serio»³⁶, inteso come irrinunciabile *standard* di effettività del principio stesso³⁷; e ciò anche perché la separazione funzionale-distinzione ha spesso

30 Art. 2, co. 1, lett. g), n. 1) l. n. 421/1992 e art. 11, co. 4, l. n. 59/1997.

31 Art. 3.

32 Sul rafforzamento del principio di separazione ad opera del d.lgs. n. 165/2001, Cons. St., sez. IV, 15 maggio 2009, n. 3010, in www.giustizia-amministrativa.it. Per una prospettiva di sintesi, P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica (riforma della)* (voce), in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2001, XI, 1 ss.

33 Art. 4, co. 4, d.lgs. n. 165/2001 e art. 37, co. 1, d.lgs. n. 150/2009.

34 Per la differenza tra la separazione e la distinzione cfr. nota 15). In argomento v. per tutti, in giurisprudenza, Corte cost., 15 ottobre 1990, n. 453, in *Giur. cost.*, 1990, 6, 2723 ss. con commento di C. PINELLI, *Politica e amministrazione: una distinzione per l'ordine convenzionale*; Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 808, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina, C. ROEHRSEN DI CAMMARATA, *Della distinzione tra governo e amministrazione*, in *Riv. amm.* 1991, 204; F. MERLONI, *Amministrazione «neutrale» e amministrazione imparziale (A proposito dei rapporti tra «politica» e «amministrazione»)*, in *Dir. pubbl.* 1997, 1, spec. 322; B. DENTE, *In un diverso Stato*, il Mulino, Bologna, 1999, 21 ss.; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005; F. BASSANINI, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, il Mulino, Bologna 2008, 31 ss.; M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una "storia difficile"*, in www.dirittifondamentali.it, 2018, 1, pp. 26; E.N. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione*, cit.; ID., *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione. La riserva di indirizzo come nuovo punto logico di partenza*, Maggioli, Rimini, 2020.

35 Tanto più considerandone la dichiarata natura di principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 Cost. e di norma di riforma economico-sociale, così come previsto dall'art. 1, comma 3, d.lgs. n. 165/2001.

36 F. MERLONI, *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI (a cura di), *L'Amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, 47 ss.; B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2012.

37 S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2012, 1, 39 ss., spec. 45. L'A. (pp. 41-43), nell'illustrare il documento *Le norme costituzionali sulla pubblica amministrazione. Presentazione della proposta per la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali* – che può leggersi in S. CASSESE, A.G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione*, cit., 1 ss. – individua quattro gradi di separazione: il primo (c.d. «funzionale»), tra funzioni di indirizzo, appannaggio della politica, e funzioni di gestione, riservate all'amministrazione; il secondo (c.d. «strutturale»), tra funzionari e uffici «politici», che affiancano e supportano l'organo politico di vertice nella formazione degli indirizzi, e funzionari e uffici «amministrativi», che vi danno attuazione; il terzo, che rileva sullo specifico

finito per trasformarsi di fatto in una non altrimenti precisata «commistione»³⁸, tendente all'osmosi-sovrapposizione e – come si vedrà a breve a proposito dell'ordinamento locale – in grado di spingersi ancora oltre.

Le ragioni di questa situazione vengono convenzionalmente ascritte, anzitutto, alla scelta di un modello organizzativo ibrido come quello ministeriale³⁹, che, in uno alla formulazione non ottimale delle disposizioni contenute nelle riforme degli anni Novanta del secolo scorso⁴⁰, ha finito per impedire l'effettivo discernimento di una componente dall'altra⁴¹; in questa stessa prospettiva, altra causa efficiente viene individuata nel parallelo scarso séguito riscosso dall'amministrazione per dipartimenti e per agenzie⁴², la cui auspicata maggior diffusione avrebbe dovuto e potuto sortire l'effetto opposto.

A tanto si aggiunga l'incidenza di fenomeni sempre più diffusi, come l'«amministrare per legge»⁴³, peraltro prevalentemente per decreto legge o per legge provvedimento⁴⁴, con conseguente crisi dell'attività d'indirizzo, di fatto oramai appiattita sulle presupposte disposizioni normative e concentrata (meglio: sviata) su questioni di natura prevalentemente gestionale, con ogni intuibile ricaduta sulla qualità della programmazione⁴⁵; il che ha inevitabilmente contribuito a rafforzare la politica e a dequotare l'amministrazione, deresponsabilizzandola quasi del tutto.

Non meno determinanti si sono rivelate le criticità relative alla formulazione e alla gestione dei meccanismi di nomina e di carriera della dirigenza⁴⁶, la quale, pur a séguito della riforma del 1992-1993, fondata sul binomio “imparzialità – buon andamento”, conservava ugualmente la propria totale stabilità; per poi invece perderla sul versante del rapporto d'ufficio⁴⁷ per effetto della riforma del 1997,

versante del rapporto di lavoro pubblico, ancora una volta tra funzioni di indirizzo, proprie della politica, e funzioni di gestione, proprie dell'amministrazione; il quarto, tra le responsabilità di risultato che fanno capo, rispettivamente, alla politica e all'amministrazione.

38 Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 2009, n. 8581, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Campania, Napoli, sez. V, 22 ottobre 2003, n. 13054, *ivi*; S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 1, 1 ss., spec. 6.

39 V. *supra*, nota n. 15; L. SALTARI, *Dirigenza pubblica e modelli di amministrazione*, in AA.VV. *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008, 170 ss.; L. CASINI, *Politica e amministrazione*, cit., 14 ss. e 24.

40 G. FALCON, *Riforma della Pubblica Amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Reg.*, 1998, 5, 1203 ss., spec. 1209, le cui considerazioni, espresse nei confronti del d.lgs. n. 29/1993, possono essere mutate tal quali anche nei riguardi del successivo d.lgs. n. 165/2001.

41 Come rilevava già alla fine del XIX secolo E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*, Libreria Editrice Internazionale Anacreonte Chiaruzzi, Napoli, 1899, spec. 19 ss.

42 L. CASINI, *Politica e amministrazione*, cit., 14 ss. e 24.

43 S. CASSESE, *Che cosa resta*, cit., 6.

44 L. CASINI, *Politica e amministrazione*, cit., 16 ss.

45 L. CASINI, *Politica e amministrazione*, 24-25.

46 L. CASINI, *Politica e amministrazione*, 24-25.

47 Stante la temporaneità dell'incarico.

maggiormente tarata sul buon andamento *sub specie* di efficienza⁴⁸ e perciò improntata a logiche aziendalistico-manageriali e fiduciario-personalistiche⁴⁹ di stampo eminentemente privatistico.

Ora, è vero che la riforma del 2009 e la normativa anticorruzione hanno introdotto, quale “contromisura”, un complesso di garanzie procedurali e di valutazione su base meritoria e oggettiva⁵⁰ che hanno trovato séguito e sviluppo nella parte compiuta della riforma del 2015⁵¹, così preparando il terreno per quella separazione strutturale e sul piano delle responsabilità contemplata nella parte rimasta incompiuta di tale riforma⁵²; ma è altrettanto vero che, non essendo stato ancora percorso l’ultimo miglio in questa direzione né ricostituito il regime di totale stabilità della burocrazia, quest’ultima, soprattutto se di vertice, continua di fatto a rimanere legata a doppio filo alla politica.

In quest’ordine di idee, non può sottacersi il ruolo condizionante assunto da meccanismi come lo *spoils system* diretto e indiretto⁵³, con la giurisprudenza (in particolare costituzionale) impegnata in una delicata, difficile e non sempre condivisa azione di apposizione di termini, se non proprio di regolamento di confini, tra *spoils system* legittimo e *spoil system* illegittimo⁵⁴, tesa a circoscrivere quanto più

48 R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza. I paradigmi giuridici della pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2016, spec. 231 ss.

49 A loro volta imperniate sulla “devoluzione” al contratto collettivo di aspetti delicati, come ad esempio quello sanzionatorio.

50 Il complesso costituito dalla l. n. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009 proceduralizza il sistema delle nomine e delle revoche (in pendenza d’incarico), introduce e disciplina il ciclo della *performance* e “contingenta” l’utilizzo di figure dirigenziali esterne. La normativa anticorruzione prevede una serie di fattispecie d’inconferibilità e d’incompatibilità degli incarichi (d.lgs. n. 39/2013), nonché il principio di rotazione degli stessi, apponendo limiti stringenti al relativo potere di rinnovo (delibera ANAC n. 831/2016, spec. 38 ss., che subordina il rinnovo ai principi di rotazione e di concorsualità, rispetto ai quali la conferma dell’incarico, oltre a essere meramente residuale, va motivata in relazione all’alta specializzazione dei compiti dell’ufficio, alla peculiare competenza acquisita dall’interessato e ai positivi risultati raggiunti per come attestati dal sistema di valutazione della *performance*).

51 La declaratoria di parziale incostituzionalità della l. n. 124/2015 (cfr. nota n. 3) non ha inciso sull’attuazione di altri importanti tasselli della riforma, come quello della disciplina del ciclo della *performance* (d.lgs. n. 74/2017) e delle modifiche al testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. n. 75/2017).

52 Art. 8 e 11 l. n. 124/2015.

53 F. MERLONI, *Distinzione*, cit., 48, sottolinea le «interferenze evidenti» del meccanismo dello *spoils system* sul principio di distinzione (48); L. CASINI, *Politica e amministrazione*, cit., 29 ss.; per un’utile prospettiva d’insieme, C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2017; S. NERI, *Lo spoils system: una analisi empirica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 3, 313 ss.

54 Tra le tante e per tutte, Corte cost., 16 giugno 2006, n. 233, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 8, 911 ss., con commento di S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, nonché in *Giur. cost.*, 2006, 3, 2357 ss., con commento di C. PINELLI, *L’avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell’art. 97 Cost.*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2006, 1, 38 ss., con commento di E. GRAGNOLI, *Lo spoils system e l’imparzialità del dipendente degli enti locali* e in *Le Reg.*, 2007, 1, 137 ss., con commento di F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nella Regioni*; 23 marzo 2007, nn. 103 e 104, in *Giur. cost.*, 2007, 2, 984 ss., con commento di F.G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle*

possibile la portata del primo, limitandola alle ipotesi di decadenza automatica, per cambio di guida politica, della dirigenza apicale di nomina fiduciaria coinvolta nel processo di formazione dell'indirizzo; azione, quale che sia, il cui esito può dare (o restituire) il giusto spazio al sistema della valutazione della *performance* e della responsabilità dirigenziale, attivando (o ripristinando) l'equilibrio e il rapporto di reciproca complementarietà tra le stesse e lo *spoils system* consentito.

Nondimeno, pur a fronte di una situazione pressoché generalizzata, vi sono branche dell'amministrazione dello Stato in cui la separazione-distinzione tra politica e burocrazia non si arresta al livello funzionale ma va ben oltre, risultando

sentenze sullo spoils system, nonché in Le Reg., 2007, 5, 836 ss., con commento di F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*; in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 12, 1307 ss., con commento di A. MASSERA, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto d'equilibrio*; in *Foro it.*, 2007, I, 6, 1633 ss., con commento di D. DALFINO, *Dirigenza regionale e dirigenza locale di vertice: il metodo delle relazioni tra politica e amministrazione e il giusto procedimento*; 24 ottobre 2008, n. 351, in *Le Reg.*, 2009, 114 ss., con commento di F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro, nonché in Giorn. dir. amm.*, 2009, 1, 34 ss., con commento di C. SILVESTRO, F. SILERI, *Dirigenti esterni e spoils system*; 28 novembre 2008, n. 390, in *Le Reg.*, 2009, 2, 406 ss., con commento di S. DE GÖTZEN, *Lo status di neutralità dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali li pone al di fuori dello spoils system*; 27 gennaio 2010, n. 34, in *Le Reg.*, 2010, 1136 ss., con commento di F. MERLONI, *Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza*; 5 marzo 2010, n. 81, in *Giur. cost.*, 2010, 3, 2693 ss., con commento di L. FIORILLO, *Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system: la Corte costituzionale definisce il quadro di operatività dell'istituto*; 24 giugno 2010, n. 224, in *Foro it.*, 2010, I, 9, 2279 ss., con commento di G. D'AURIA, *Ancora su nomine fiduciarie dei dirigenti pubblici e garanzie contro lo «spoils system»*; 24 gennaio 2017, n. 15, in *Lav. e prev. oggi*, 2017, 9-10, 624 ss., con commento di C. LAVALLE, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale sull'illegittimità dei meccanismi di «spoils system»*; 22 febbraio 2019, n. 23, in *Giur. cost.*, 2019, 1, 267 ss., con commento di M. GORLANI, *I segretari comunali e lo spoils system: un compromesso non semplice (e non convincente) per una figura dai profili multiformi*; *ivi*, 2019, 3, 1735 ss. con commento di G.P. DOLSO, *Corte costituzionale, spoils system e sindacato di ragionevolezza*; in *Le Reg.*, 2019, 2, 487 ss., con commenti di S. DE GÖTZEN, *L'affermazione del carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?* (487 ss.) e di C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di «bicefalismo» per i segretari comunali e provinciali?* (501 ss.). Per utili prospettive di sintesi, relative anche ad altre pronunzie della Consulta in materia (ad es. n. 161/2008, 304/2010, 228/2011, 152/2013, 27/2014, 20/2019), S. DE GÖTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Le reg.*, 2007, 5, 848 ss.; M. MIDIRI, *La Corte, i politici e lo spoils system*, in *Dir. pub.*, 2008, 3, 927 ss.; A. DI CASOLA, *Le dirigenze pubbliche*, cit.; G. AMOROSO, *Dirigenza pubblica e «spoils system» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, 2009, I, 7, 1332 ss.; W. CORTESE, *Nel ginepraio dello «spoils system». Qualche notazione critica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, 2, 431 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del Giudice delle leggi*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2009, 1, 273 ss.; L. GRIMALDI, *La controversa disciplina della dirigenza pubblica regionale nella più recente giurisprudenza costituzionale sullo spoils system*, in www.amministrazioneincammino.it (2010); S. BATTINI, *Il principio di separazione*, cit.; L. PANZERI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica e amministrazione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 251 ss.; G. SCACCIA, *Spoils system e giurisprudenza*

improntata a tale rigidità e nettezza⁵⁵ da rasentare la vera e propria «frattura»⁵⁶, resa ancor più evidente dall'espressa attribuzione alla componente amministrativa di un'autonomia dichiaratamente «speciale», che sembra emanciparla da quella «necessaria [...] subordinazione al potere politico», spesso addotta quale argomento decisivo finalizzato a negare l'astratta configurabilità del modello stesso della separazione e, in ogni caso, a farne *condicio sine qua non* per la concreta sua praticabilità⁵⁷.

3. Dirigenza e ordinamento locale.

Questo stato di cose, che attesta l'esistenza di più modelli non omogenei tra loro di rapporti tra politica e amministrazione, è riscontrabile anche in ambito locale, dove, con caratteristiche diverse quando non di segno opposto⁵⁸, la linea di confine tra politica e amministrazione è sempre stata decisamente più sfumata e incerta, tanto da far dubitare perfino della sua stessa effettiva esistenza⁵⁹, anche perché – come si vedrà a breve – in ipotesi particolari ne è pure formalmente prevista addirittura, per dirla con i privatisti, l'estinzione per confusione.

costituzionale, in N. MACCABIANI (a cura di), *Corte costituzionale e spoils system. Il caso dei segretari comunali arriva alla Consulta*, Franco Angeli, Milano, 2018, 73 ss.; S. BATTINI, *L'invasione degli apicali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 3, 269 ss.

55 Cfr. D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169 «Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*» (in G.U. 21 gennaio 2020, n. 16), nonché i relativi D.M. attuativi (28 gennaio 2020, n. 21 e, soprattutto, n. 22).

56 Così, riguardo alla bozza di regolamento, C. BARBATI, a introduzione della quarta sessione del convegno internazionale di studi su *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia* (Palermo, 6-7 giugno 2019), intitolata *Le sanzioni e le garanzie procedurali e processuali*.

57 Così S. GALEOTTI, *Brevi considerazioni sulle norme costituzionali proposte in tema di p.a.*, in S. CASSESE, G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione*, cit., 65 ss.

58 Sul rapporto tra politica e amministrazione nel settore degli enti locali cfr., oltre agli Autori citati in precedenza, P. BARBERA, *L'incerto confine tra funzioni d'indirizzo e attività di gestione: appunti per una riflessione sui poteri locali*, in *Pol. dir.*, 1991, 4, 547 ss.; G. PASTORI, *Governo e amministrazione negli enti locali fra la l. 142/90 e la l. 81/93*, in *Dir. amm.*, 1995, 1, 57 ss.; M. CLARICH, *Politica e amministrazione negli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 8, 781 ss.; M. ANDREIS, *I rapporti tra gli organi negli enti locali*, Torino, 1996; R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 270 ss.; V. ITALIA, *I rapporti tra politica e amministrazione nelle amministrazioni locali*, in *Dir. ec.*, 2009, 3-4, 509 ss.; C. BARBATI, *Politica e amministrazione nelle autonomie locali*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, cit., 123 ss.; S. SEPE, E. CROBE, *Politica, governo locale, amministrazione: profili storici e prospettive*, in *Riv. st. pol.*, 2016, 3, 11 ss.; E. CARLONI, F. CORTESE, *Il governo di prossimità: Comune e forme associative*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 176 ss.

59 Agli Autori citati in precedenza adde S. PARISI, *La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato inveroamento nella forma di governo locale*, in *Le Reg.*, 2010, 6, 1205 ss.

In questo differente contesto ordinamentale, la dirigenza, dalla sua nascita ufficiale⁶⁰ fino alla svolta del 1990, ha costituito una sorta di fatto interno, con eventuale rilevanza esterna soltanto se e in quanto delegata dalla politica all'adozione di atti amministrativi dotati di tale efficacia.

La l. n. 142/1990, che non qualificava il rapporto tra politica e amministrazione, ma lo declinava direttamente in termini di separazione funzionale-distinzione così anticipando a mo' di prova generale (*rectius*: settoriale) l'impostazione del d.lgs. n. 29/1993, in realtà ha offerto per lungo tempo l'appiglio testuale affinché il principio in discorso finisse per rimanere nella sostanza inattuato o, comunque, per trovare attuazione dopo un lungo e laborioso *iter* procedimentale, dagli esiti per nulla scontati.

Questa legge, infatti, non attribuiva direttamente alla dirigenza le competenze gestionali, rinviandone invece la definizione e la disciplina agli statuti e ai regolamenti locali⁶¹, tanto da essere considerata da una parte della giurisprudenza come testo recante norme, sul punto, di natura programmatica, sicché l'attribuzione di tali competenze, lungi da automatismi di sorta, doveva passare attraverso l'approvazione delle modifiche statutarie e regolamentari a ciò necessarie⁶².

A tale orientamento si affiancavano poi quelle pronunzie giurisprudenziali che, alla stregua del principio di autonomia e nonostante la doppia clausola di adeguamento⁶³, ritenevano inapplicabile agli enti locali il d.lgs. n. 29/1993, che a tal fine non richiedeva intermediazioni di sorta⁶⁴ e di cui, anzi, era espressamente sancita dalla legge la prevalenza su eventuali disposizioni previgenti di segno contrario⁶⁵.

Il sistema successivamente delineato dalla l. n. 127/1997⁶⁶, dal d.lgs. n. 267/2000⁶⁷ e dal d.lgs. n. 165/2001 – che si sottolinea aver «ribadito, rafforzandolo, il principio di separazione fra attività di governo e attività di gestione»⁶⁸ – permette di

60 Ci si riferisce all'accordo sindacale recepito con D.P.R. n. 347/1983.

61 Art. 51 l. n. 142/1990.

62 Cons. St., sez. I, 28 aprile 1999, n. 535, in *www.giustizia-amministrativa.it* e sez. III, 23 giugno 2003, n. 3717, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2003, 6, 1908 e ss., con nota di E. MAGGIORA, *Non è automatico negli enti locali lo spostamento di competenze dagli organi di governo ai dirigenti*; ivi, 2003, 7-8, 2264 ss., con nota di M. LONGO, *Statuti e regolamenti comunali e principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione*; di diverso avviso, tra le tante, Cons. St., sez. V, 5 maggio 1999, n. 515; Id., 27 agosto 1999, n. 1004; 7 marzo 2000, n. 1200; 15 novembre 2001, n. 5833; in posizione intermedia Cons. St., sez. V, 4 marzo 2008, n. 896, che, nell'affermare la necessità dell'intermediazione statutaria e regolamentare, sottolinea la simmetrica necessità di darne un'interpretazione restrittiva.

63 Art. 27-bis d.lgs. n. 29/1993; ora art. 27 d.lgs. n. 165/2001 e art. 111 d.lgs. n. 267/2000

64 Per una prospettiva d'insieme, T. DI NITTO, *Le competenze del sindaco nella recente giurisprudenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 6, 756 ss.

65 Art. 45 d.lgs. n. 80/1998, su cui v. Cons. St., sez. VI, 28 marzo 2007, n. 1430, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

66 Che sul punto modifica l'art. 51 l. n. 142/1990.

67 Art. 107.

68 Cons. St., sez. V, n. 3010/2009, cit.

considerare superata la questione particolare nel senso della diretta attribuzione alla dirigenza delle competenze gestionali⁶⁹.

E tuttavia questo diverso stato di cose non sembra aver mutato la sostanza del rapporto tra politica e amministrazione, che il d.lgs. n. 267/2000 – pur se in norme aventi finalità e portata specifiche⁷⁰ – qualifica in termini di «distinzione», ma che il diritto vivente precisa a mo' di chiosa essere in realtà di «commistione»⁷¹ o «frammistione»⁷², come che sia la prima alquanto più labile e le altre due dalla fisionomia ben più ibrida e magmatica di quanto non avvenga in ambito statale.

La tendenziale forte compenetrazione tra politica e amministrazione che ne discende, suscettibile di combinarsi variamente in funzione di un più articolato e complesso quadro delle fonti rispetto a quello che connota l'ordinamento statale⁷³ e che pone al centro le peculiarità che costituiscono espressione dell'autonomia organizzativa degli enti, trae origine da ragioni in parte collimanti con quelle già esaminate a proposito dello Stato e in parte proprie ed esclusive della realtà locale; queste ultime tutte strettamente collegate tra loro, quando non proprio in rapporto di causa a effetto.

Alle caratteristiche identitarie dell'amministrazione locale accennate in premessa, può qui aggiungersi la maggior immediatezza, attualità e concretezza degli interessi da curare rispetto a quanto non avvenga nello Stato⁷⁴; particolarità, questa, che le riforme (soprattutto costituzionali) di settore hanno valorizzato e potenziato, e che, se da un lato accresce meritoriamente le opportunità e le occasioni di controllo sociale diffuso sull'operato della pubblica amministrazione⁷⁵, dall'altro per forza di cose finisce per ridurre ulteriormente le distanze tra politica e burocrazia.

Prima di procedere oltre, sembra opportuno un rapido richiamo all'accennata peculiare conformazione dell'indirizzo in ambito locale, per evidenziarne le possibili implicazioni sugli assetti della responsabilità dirigenziale.

⁶⁹ A. CONTIERI, M. IMMORDINO, *Introduzione*, in *La dirigenza locale*, cit., XII-XIII.

⁷⁰ Art. 78, co. 1, relativo ai doveri e alla condizione giuridica degli amministratori; art. 147, co. 4, relativo al sistema dei controlli interni.

⁷¹ In giurisprudenza, Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 2009, n. 8581; Tar Campania, Napoli, sez. V, 22 ottobre 2003, n. 13054, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷² Corte cost., n. 23/2019, cit.

⁷³ Comprensivo, oltre al d.lgs. n. 267/2000, dei d.lgs. n. 165/2001 e 150/2009, della contrattazione collettiva di comparto, nonché degli statuti e dei regolamenti di autonomia: in argomento, N. GULLO, M. RAGUSA, *Il sistema delle fonti della dirigenza locale*, in *La dirigenza locale*, cit., 59 ss. Questo stato di cose, che impone una continua, costante e non agevole opera di coordinamento tra le varie fonti (D. DALFINO, *Dirigenza regionale e dirigenza locale*, cit., 1638), talvolta comporta, soprattutto sul versante della contrattazione collettiva, sconfinamenti e/o fughe in avanti che si ritiene opportuno espungere dal sistema (C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 345 ss., con particolare riferimento alla sanzione della sospensione dell'incarico dirigenziale per un periodo massimo di due anni e alla natura vincolante del parere del Comitato dei garanti).

⁷⁴ Cfr. gli Autori citati a nota n. 2.

⁷⁵ C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit. 316 ss.

Data per positivamente risolta la più generale questione relativa alla configurabilità di un indirizzo politico e conseguentemente di rapporti fiduciari nel senso proprio del termine in capo agli enti locali⁷⁶, è possibile rilevare tale conformazione permette di registrare due tendenze di segno diverso se non perfino opposto: la prima consiste in ciò, che la pluralità delle sue matrici, riveniente dall'affiancamento del modello "presidenziale" introdotto dalla l. n. 81/1993 al modello "parlamentare" contemplato dalla l. n. 142/1990⁷⁷, nonché la possibile (e invero frequente) non omogeneità contenutistica dei vari atti d'indirizzo, espongono la burocrazia a un maggior rischio di addebiti di responsabilità⁷⁸; la seconda sta nel fatto che l'incorporazione dell'indirizzo nell'amministrazione, come può incidere sulla condotta della burocrazia, così può comportare il venir meno di quegli addebiti all'esito dei relativi giudizi⁷⁹.

A tanto si aggiunga il notevole spazio attribuito alla componente fiduciaria (nei termini poc'anzi chiariti) dal modello "presidenziale"⁸⁰, il cui perno, consistente nel meccanismo dell'elezione diretta degli organi rappresentativi, accresce esponenzialmente il rischio della responsabilità politica, cosicché risulterebbe di fatto scarsamente compatibile con il sistema un rapporto tra politica e amministrazione che fosse improntato a forme di separazione-distinzione più restrittive di quella meramente funzionale⁸¹.

In quest'ordine di idee, non può sottacersi la particolare ampiezza della discrezionalità che caratterizza l'esercizio del potere di nomina del segretario e del direttore generale e del potere di revoca di quest'ultimo⁸², nonché la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a personale privo della relativa qualifica⁸³ e, in misura maggiore che nello Stato, anche al di fuori della dotazione organica⁸⁴;

76 Per un'utile prospettiva di sintesi riguardo al dibattito sull'argomento, M.C. CAVALLARO, *Il rapporto tra politica e amministrazione*, cit., 13 ss.

77 G. PASTORI, *Governo e amministrazione*, cit.

78 C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 343-344, con particolare riferimento all'ipotesi di responsabilità dirigenziale per inosservanza di direttive, a causa della possibile tanto quanto frequente evenienza che gli indirizzi, soprattutto del consiglio e della giunta, siano eterogenei tra loro.

79 S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 293 ss., rilevano che in mancanza del formale atto d'indirizzo, la dirigenza "non fa" e "fa fare" al giudice, il quale spesso non ravvisa la responsabilità proprio per mancanza dell'atto di indirizzo.

80 S. STAIANO, *Rafforzamento dell'esecutivo locale e funzione compensativa degli strumenti di partecipazione*, in *Reg. e gov. loc.*, 1995, 7, 1124 ss.

81 V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione*, cit., 106.

82 Cfr., rispettivamente, artt. 99 e 108 d.lgs. n. 267/2000; in argomento, cfr., per tutti, P.L. PORTALURI, *La tutela giurisdizionale*, relazione nell'ambito della quarta sessione del convegno internazionale di studi su *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., intitolata *Le sanzioni e le garanzie procedurali e processuali*.

83 Art. 109 d.lgs. n. 267/2000.

84 Art. 110 d.lgs. n. 267/2000.

incarichi che, a conferma della loro intrinseca fiduciarità, durano il tempo del mandato elettorale⁸⁵.

Tanto, per non parlare dell'attribuzione di una serie di poteri di amministrazione attiva (gestionali e puntuali) alla parte politica⁸⁶, con conseguente legittimazione della commistione-frammistione, che induce la dottrina a evidenziare la necessità di un ripensamento o comunque di una riformulazione dei rapporti tra politica e burocrazia, transitando dall'attuale modello "a competenze differenziate" a un modello che potrebbe qualificarsi "a responsabilità ripartite"; il quale, se assistito da un adeguato apparato sanzionatorio non destinato a rimanere sulla carta, appare certamente più in linea con gli attuali assetti ordinamentali e con la loro traduzione in termini concreti⁸⁷.

E non è tutto.

Il rapporto in parola, infatti, può legalmente svolgersi al di là e al di fuori degli schemi noti, trasmutando in vera e propria confusione-identificazione o «immedesimazione»⁸⁸ dell'amministrazione nella politica, considerata la facoltà legale per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di attribuire «ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica e gestionale»⁸⁹.

Ora, se è vero che la relativa norma legittimante, che non costituisce una novità assoluta per l'ordinamento degli enti locali⁹⁰, subordina l'esercizio di questa facoltà a condizioni, presupposti, e limiti⁹¹, i quali tuttavia sono divenuti meno stringenti col tempo⁹², è anche vero che la fascia degli enti interessati comprende circa il 70%

85 Su tutti tali aspetti, A. POLICE, *La tutela giurisdizionale*, relazione nell'ambito della quarta sessione del convegno internazionale di studi su *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., intitolata *Le sanzioni e le garanzie procedurali e processuali*; nonché C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 304 ss.

86 Per un'accurata ricognizione di tali poteri e responsabilità, C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 317 ss.

87 L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 53 ss.; C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 323-324.

88 S. PARISI, *La natura del principio di distinzione*, cit., 1269.

89 Art. 53, co. 23, l. n. 388/2000. In dottrina si discute se la norma riguardi i soli assessori (F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 2019, 198) ovvero anche il sindaco (C. BARBATI, *Politica e amministrazione*, cit., I, 123 ss., spec. 127; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2018, 265); la prassi depone per questa seconda interpretazione.

90 Identico meccanismo, infatti, era previsto per gli enti locali con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti dall'art. 19, co. 2 del d.lgs. n. 77/1995, successivamente abrogato dal d.lgs. n. 267/2000.

91 Il richiamato art. 53, co. 23, l. n. 388/2000 ammette l'esercizio della facoltà in parola anche per finalità di contenimento di spesa, obiettivo il cui conseguimento andrà documentato annualmente, «con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio», subordinandolo all'intermediazione dei regolamenti organizzativi, che potranno recare disposizione derogatorie rispetto al riparto di competenze previsto dai d.lgs. n. 165/2001 e 267/2000; tale facoltà è esclusa nell'ipotesi prevista dall'art. 97, comma 4, lettera d), d.lgs. n. 267/200 (segretario che eserciti «ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia»).

dell'intero tessuto nazionale di riferimento⁹³; con quanto e quale potenziale impatto sul rapporto in esame non v'è chi non veda, tanto da indurre la dottrina a ravvisarvi una vera e propria «incongruenza normativa del sistema»⁹⁴, e ciò anche in considerazione delle vicissitudini di una disposizione che, in un andirivieni che l'ha vista prima introdotta, quindi abrogata e poi reintrodotta nel sistema, evidentemente aveva dato luogo a più di qualche perplessità⁹⁵.

Senonché la giurisprudenza, nel dare atto della «commistione tra politica e amministrazione» che ne consegue, «il cui superamento ha rappresentato un principio cardine delle riforme degli anni '90», ha individuato la ragion pratica di questa facoltà in «esigenze di contenimento dei bilanci, almeno nei comuni di più modeste dimensioni», le quali legittimerebbero un ritorno al passato⁹⁶.

Affermazione, questa, che non convince, soprattutto se e in quanto rivolta a contenere la possibile portata di tale impatto, atteso che la disposizione di riferimento, ancorché inserita in un capo di legge effettivamente intitolato alle spese della pubblica amministrazione, reca una formulazione testuale che, almeno all'apparenza, è inequivocabile nell'attribuire a tali esigenze portata meramente eventuale e aggiuntiva (o rafforzativa) della possibilità di utilizzare un meccanismo non legato al perseguimento di alcuna finalità particolare⁹⁷.

Non mancano poi pronunzie giurisprudenziali che, evidentemente avvertendo appieno le potenzialità di quest'impatto, si fanno carico di puntualizzare come attraverso il meccanismo in parola non sia stata introdotta alcuna deroga al principio di separazione tra attività di governo e attività di gestione, «in quanto, in ogni caso, tale possibilità di deroga viene attribuita ai» singoli «componenti dell'organo esecutivo e non all'intera giunta»⁹⁸.

E tuttavia neanche quest'affermazione persuade, nella misura in cui dapprima ammette l'esistenza della possibilità di deroga per poi immediatamente negarla o

92 La l. n. 388/2000, nel reintrodurre il meccanismo previsto dal d.lgs. n. 77/1995, ne aveva originariamente limitato l'operatività agli enti locali con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, subordinandola al riscontro e alla dimostrazione della «mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti». L'art. 29, co. 4, l. n. 448/2001 ha poi elevato il «tetto» demografico, espungendo il riferimento alla carenza delle professionalità idonee interne all'ente.

93 Alla stregua dei dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2019, «[i]n Italia, ci sono 5.488 comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano il 69,43% del numero totale dei comuni italiani» (7.904): www.tuttoitalia.it.

94 D. BORGONOVO RE, *Politica e amministrazione nei Comuni della Regione Trentino-Alto Adige*, in *Le Reg.*, 2001, 1, 57 ss., spec. 60.

95 L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 49.

96 Cons. St., sez. IV, n. 8581/2009; Tar Campania, Napoli, sez. V, n. 13054/2003 (da cui sono tratte le espressioni tra virgolette), entrambe cit.

97 L'art. 53, co. 23, l. n. 388/2000 prevede che «[g]li enti locali [...], anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono [...] adottare disposizioni regolamentari organizzative, [...] attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo le responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. [...]» (corsivo aggiunto).

98 Cons. St., sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6723, in www.giustizia-amministrativa.it.

comunque attenuarne la portata, per di più a fronte di una disposizione che non pone alcun limite numerico⁹⁹, mediante un'interpretazione del relativo dato testuale in termini che appaiono, più che di tranquillizzante conformità, di quasi minimizzante non difformità.

Come che sia, rimarrebbe aperta la delicata e nevralgica problematica della responsabilità dirigenziale, che astrattamente si presta a due diverse soluzioni: la prima, radicale, nell'*an*, consistente nel suo assorbimento e nella conseguente sua dissoluzione nella responsabilità politica; la seconda, microchirurgica, nel *quomodo*, che rimanda all'introduzione di una norma attributiva dei poteri d'impulso e decisionali in materia a un organo diverso dal sindaco¹⁰⁰, attuale titolare¹⁰¹, il quale, se così non fosse, si troverebbe a doverli esercitare nei confronti dei propri assessori quando non addirittura contro sé stesso.

È stato opportunamente evidenziato che, orientandosi per la prima soluzione, «si finirebbe per rinunciare [...] ad uno strumento correttivo e sanzionatorio di tipo giuridico, sacrificando le esigenze di tempestiva e periodica correzione dei risultati gestionali insoddisfacenti prodotti dal sindaco o dall'assessore nel suo ruolo di dirigente amministrativo»¹⁰²; e in quest'ordine di idee parrebbe potersi utilmente invocare pure la diversità dell'*accountability* della politica da quella della burocrazia, in quanto l'una è fondata sul consenso degli elettori, mentre l'altra è imperniata su procedimenti di valutazione tendenzialmente oggettiva.

Nondimeno, essendo questa pacificamente una "zona franca" dall'operatività del principio di separazione-distinzione, sembra opportuno interrogarsi sull'effettiva sussistenza dei presupposti (o comunque degli spazi) per la configurabilità della responsabilità dirigenziale, che invece postula se non l'indipendenza quantomeno l'autonomia dell'amministrazione dalla politica¹⁰³.

D'altra parte, in mancanza di una norma del genere, la cui introduzione peraltro – considerato il particolare contesto di destinazione – potrebbe creare più problemi di sistema di quanti non intenderebbe commendevolmente risolverne, quella della configurabilità della sola responsabilità politica parrebbe conclusione, almeno per il momento, pressoché obbligata.

Non s'ignora che l'altra soluzione proposta sarebbe certamente più in linea con i generali principi d'imparzialità e buon andamento, nonché con la portata

⁹⁹ Cfr. note n. 91 e 92.

¹⁰⁰ C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 316-317.

¹⁰¹ Art. 4, comma 2, lett. g), l. n. 15/2009.

¹⁰² C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 317.

¹⁰³ C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 51; in argomento cfr., in termini più generali, G. DE GIORGI CEZZI, *Autonomie locali e responsabilità. Un nuovo modo di amministrare*, in *Amb. e Dir.*, 2020, 3 (pp. 7).

costituzionale convenzionalmente attribuita al principio di separazione-distinzione¹⁰⁴ dal diritto scritto e vivente¹⁰⁵.

E tuttavia occorre pure considerare che, muovendo da quest'ipotesi-limite e ampliando il punto d'osservazione anche agli altri assetti del sistema dei rapporti tra politica e burocrazia, se ne è inferita, in una prospettiva di carattere più generale, la non assolutezza del principio di separazione-distinzione, soprattutto in ambito locale¹⁰⁶, dove esso parte già "in salita", come attestano le formule utilizzate allo scopo, ossia quella icastica e forse volutamente enfatica di «dogma di passaggio»¹⁰⁷ e quella neutra ma non perciò meno efficace di «principio tendenziale a precettività variabile»¹⁰⁸.

Ciò posto, la ravvisata non assolutezza del principio di separazione-distinzione tra politica e amministrazione pare potersi spiegare, anziché mettendone in dubbio la portata costituzionale che invece oggi – come detto – può darsi per acquisita¹⁰⁹, piuttosto con la sua messa in chiave con il sovraordinato principio di realtà¹¹⁰.

4. La dirigenza locale tra principio di realtà e principio di ragionevolezza.

Nel concreto amministrare, infatti, politica e burocrazia non possono essere concepite come entità a compartimenti stagni, ostandovi le vicendevoli implicazioni che le contraddistinguono¹¹¹ e che esigono continuità, sintonia e complementarietà,

¹⁰⁴ C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 367.

¹⁰⁵ Art. 1, co. 3, d.lgs. n. 29/1993 e art. 1, co. 3, d.lgs. n. 165/2001, i quali, oltre a qualificare – tra gli altri – quello in esame come principio fondamentale «ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione», precisano che esso costituisce «altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano», norma fondamentale «di riforma economico-sociale della Repubblica»; per quanto riguarda il diritto vivente, l'assunto è talmente pacifico che si può rinviare alla giurisprudenza e alla dottrina finora citate

¹⁰⁶ L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 49; S. PARISI, *La natura del principio di distinzione*, cit., 1273.

¹⁰⁷ L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 50.

¹⁰⁸ S. PARISI, *La natura del principio di distinzione*, cit., 1290.

¹⁰⁹ Cfr., per tutti, F.G. SCOCA, *Politica e amministrazione*, cit., 1017, il quale proprio dall'avvenuta costituzionalizzazione del principio di separazione-distinzione tra l'una e l'altra ne preconizza il ruolo di promessa di «sviluppi futuri frequenti e rilevanti».

¹¹⁰ In argomento, cfr., per tutti, R.F. ZUMBINI, *Il principio di realtà e la scienza giuridica tedesca fra XX e XXI secolo*, in *Feder.*, 2014, 7 (pp. 7); R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in P. BILANCIA (a cura di), *Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, ivi, 2017, 1 (Focus), (pp. 17).

¹¹¹ Corte cost., n. 453/1990, cit.; G. FALCON, *Riforma della pubblica amministrazione*, cit., 1215 rileva che «se il potere generale di stabilire il percorso è in capo agli organi politici, i molti poteri di decisione intestati ormai direttamente ai dirigenti sono in grado di imprimere al veicolo direzioni di volta in volta diverse e particolari. Da qui la necessità di meccanismi che garantiscano l'armonia della guida». M. GORLANI, *I segretari comunali e lo spoil system*, cit., 287-288, rileva che «[...] è oggettivamente difficile distinguere, nel quotidiano agire di una pubblica amministrazione, tra scelta politica e attuazione in via amministrativa. La scelta politica, infatti, non si configura come un *a priori*, calato in una realtà amministrativa pronto per essere applicato in modo imparziale e

nella piena consapevolezza e nel reciproco rispetto dei ruoli e delle funzioni; realtà, questa, che trova espressione, più che nel logotipo *simul stabunt simul cadent* (con la conseguente decadenza automatica degli incarichi dirigenziali di vertice al cessare del mandato elettorale)¹¹², nel suggestivo e per certi versi differente pittogramma del *tandem* a tal fine evocato¹¹³, con la politica a individuare le strategie e l'amministrazione ad approntare le tattiche da tradurre in azioni e atti puntuali.

Il tutto nell'ambito di relazioni dialogiche e all'occorrenza dialettiche, ma sempre improntate a leale collaborazione da ambo le parti, in cui ciò che addebita alla politica, ossia la pesante ingerenza nell'amministrazione, e ciò che si rimprovera alla dirigenza, ovvero una condotta di tipo epistocratico¹¹⁴ e che sembrerebbe ispirata – pur con le dovute differenze del caso – all'*Herr im Haus Prinzip* germanico¹¹⁵, hanno carattere meramente eventuale e riguardano la sola fase patologica di queste relazioni.

In quest'ordine di idee, che sembra trovare significativi punti di contatto con la tesi della necessità del passaggio dal modello "a competenze differenziate" a quello "a responsabilità ripartite"¹¹⁶, è il principio di ragionevolezza a dover sovrintendere, sotto il profilo normativo e amministrativo, agli assetti legali e reali del rapporto tra politica e burocrazia, sia che si continui sulla strada attuale della distinzione

oggettivo. [...] la decisione politica è normalmente e necessariamente condizionata dalla concreta configurazione dell'assetto amministrativo, ovvero da ciò che, in concreto, l'apparato burocratico è in grado di realizzare, dalle risorse disponibili, dalle capacità e dalle professionalità di cui si dispone, dalle esperienze pregresse maturate sul campo. Politica e amministrazione si pongono in un rapporto circolare di reciproca integrazione, tale per cui la prima indirizza l'agire della seconda, tanto quanto la gestione amministrativa influenza la formazione della volontà degli organi elettivi».

112 E.N. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione*, cit. 846.

113 G. FALCON, *Riforma della pubblica amministrazione*, cit., 1215, rileva che «[...] politici e dirigenti formano una specie di *tandem*, con la conseguenza che l'amministrazione può funzionare bene soltanto se la coppia è affiatata e ciascuno svolge abilmente il proprio compito, ed ovviamente se ciascuno a modo suo *pedala*» (corsivo originale); L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 58, evidenzia l'ulteriore necessità «di andare nella stessa direzione», pena altrimenti, nel caso di «spinta di entrambi i ciclisti eguale, ma contraria», che il *tandem* rimanga fermo e, nel caso di spinta «sì contraria, ma anche diseguale», che «entrambi i membri della coppia» finiscano «molto probabilmente per cadere, anziché arrivare in un posto quale che sia».

114 S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, 29 ss.; in questa prospettiva G. SCACCIA, *Spoil system*, cit., 76, evidenzia che il dirigente detiene «il monopolio di fatto della conoscenza» dei mezzi occorrenti per l'attuazione degli indirizzi, che incide «sulla risorsa più preziosa per le istituzioni politiche: il fattore-tempo».

115 Trattandosi di principio giusprivatistico fondato sull'«idea forte», di stampo paternalistico, che l'imprenditore fosse «signore in casa propria» e che la sua autorità fosse indiscutibile»: G. COMI, *Storia della Germania*, Il Saggiatore, Milano, 2017, 173; in argomento cfr. altresì B. MANTELLI, *Da Ottone di Sassonia ad Angela Merkel. Società, istituzioni, poteri nello spazio germanofono dall'anno Mille ad oggi*, UTET, Torino, 2006, 68; S. RAIMONDI, *Intervento*, nell'ambito della presentazione del convegno internazionale di studi su *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., rileva che l'odierno dirigente è una sorta di «imperatore del proprio ufficio».

116 L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale*, cit., 54-55; quest'impostazione è ripresa da C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 324.

funzionale, ovviamente con gli opportuni aggiustamenti¹¹⁷, sia che si intraprenda (o si riprenda) il percorso della separazione-distinzione di tipo anche strutturale; e ciò a maggior ragione nell'ordinamento degli enti locali, qualora se ne considerino le accennate particolarità che lo contraddistinguono.

Una conducente indicazione in tal senso può trarsi dalla nota sentenza della Consulta n. 23/2019 relativa allo *spoils system* del segretario comunale¹¹⁸, in cui lo scrutinio di legittimità è stato effettuato, anziché alla stregua dei soli consueti parametri di cui all'art. 97 Cost.¹¹⁹, in base al principio di ragionevolezza che, pur se poco adoperato *in subiecta materia*¹²⁰, ha avuto un peso determinante ai fini del decidere.

Ciò posto, ben può discutersi se sia sufficiente allo scopo la declinazione minimale offertane dalla Corte nel caso specifico, ossia nei ravvisati termini di una «deferente» non irragionevolezza che, come tale, può prestarsi a legittimare «opzioni anche tra loro divergenti o, peggio, alternative»¹²¹, atte perciò a incidere sui principi di certezza e di prevedibilità e ancor più sull'effettività dei principi di imparzialità, buon andamento e separazione-distinzione tra politica e burocrazia; ovvero se, come sembrerebbe preferibile, sia necessario fare riferimento a una ragionevolezza (più) piena, da declinare in positivo e all'occorrenza da modellare sulla falsariga della sua versione di tipo "forte" normalmente utilizzata in sede di giudizio di costituzionalità¹²².

Accedendo a questa seconda impostazione, sarebbe possibile contenere entro lo stretto indispensabile la tendenza a riportare al centro le varie normative territoriali facendo ricorso (o ritorno) alla potestà legislativa esclusiva statale nel nome

117 In argomento, cfr. E. N. FRAGALE, *Studio sul principio di distinzione*, cit., 403 ss., il quale ravvisa la necessità che il potere di direttiva si traduca in più specifici atti d'indirizzo, segnalando «la necessità di alcune cautele» (465), come quelle del contenimento dell'area della dirigenza fiduciaria e della sua differenziazione di *status* giuridico rispetto alla dirigenza professionale e, per quanto riguarda quest'ultima, la necessità del potenziamento del c.d. *merit system* mediante l'introduzione o la messa a punto degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua corretta attuazione (istituzione di commissioni di garanzia, miglioramento del sistema di valutazione della *performance*). A ciò, secondo l'A., va aggiunto l'assoggettamento a motivazione rafforzata dell'esercizio, da parte della dirigenza fiduciaria, del potere di avocazione, da limitare peraltro ai soli atti espressione di discrezionalità amministrativa e ferma restando la riserva assoluta, in favore della dirigenza professionale, della fase istruttoria dei procedimenti amministrativi.

118 Cfr. *supra*, nota n. 54.

119 Sui quali, invece, era fondata l'ordinanza di rimessione (Tribunale di Brescia, sez. lav., 11 settembre 2017, in G.U., 1^a serie speciale, 7 marzo 2018 n. 10).

120 G.P. DOLSO, *Corte costituzionale*, *spoils system*, cit., 1742.

121 G.P. DOLSO, *Corte costituzionale*, *spoils system*, cit., 1743.

122 Consistente nel correlare la norma alla sua ragion pura e pratica, che viene ritratta non dalla disciplina legislativa indubbiata di costituzionalità, ma dai principi fosti a fondamento della complessiva regolamentazione di settore ovvero dai principi costituzionali: in argomento, per tutti, B. CARAVITA DI TORITTO, *Le quattro fasi del giudizio di uguaglianza-ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1994, 259 ss., spec. 260-262.

dell'unità o dell'unitarietà del sistema¹²³; il che permetterebbe di salvaguardare quelle particolarità proprie dell'ordinamento degli enti locali che costituiscono fisiologica espressione del principio di autonomia, in linea d'altronde con quanto previsto dalle varie clausole di adeguamento.

Tali particolarità, che invero si tende a considerare come discrepanze o eccentricità "a cassazione necessaria" in quanto suscettibili di alterare l'ordinato e simmetrico "assetto degli assetti" di disciplina tra ordinamento statale e ordinamento locale, ben possono costituire invece delle sostenibili "differenze dell'essere" di quest'ultimo, le quali proprio perciò andrebbero intese come fattori di ricchezza di un sistema che voglia dirsi realmente policentrico e pluralista.

In quest'ordine di idee sembra essere il principio di ragionevolezza, tanto più se esteso e correttamente praticato anche a livello amministrativo nell'impostazione e nello svolgimento del rapporto tra politica e amministrazione¹²⁴, a poter ulteriormente garantire che esso viva e si alimenti all'insegna dell'equilibrato dosaggio concettuale e applicativo di tutti gli altri principi rilevanti in materia, *in primis* quelli costituzionali.

123 C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 342 ss.; N. GULLO, *La pluralità delle fonti tra Stato, Regioni ed Enti locali*, relazione nell'ambito della terza sessione del convegno internazionale di studi su *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., intitolata *Fonti e strumenti della responsabilità dirigenziale*.

124 In argomento, cfr., almeno, P.M. VIPIANA, *Introduzione al principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1993; G. MORBIDELLI, *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Guarino*, CEDAM, Padova, 1998, III, 89 ss.; G. CORSO, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars interpr.*, 2002, 7, 437 ss.; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 371 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ragionevolezza* (dir. amm.) (voce), in *Enc. Treccani 'Diritto on line'*, 2017.