

CONTROLLO POLITICO E GESTIONE AMMINISTRATIVA NELLE AZIENDE SANITARIE LOCALI: LA FIGURA DEL DIRETTORE GENERALE.

Barbara Accettura

Abstract: Nel presente scritto si indaga il tema del rapporto politica - amministrazione tenendo conto del suo diverso atteggiarsi in relazione alla trama di fondo dell'organizzazione cui si iscrive ed alla relativa forma di governo. L'analisi muove quindi dalla necessità di distinguerne il modello applicativo a seconda che si tratti di enti in cui sussiste un rapporto diretto tra organi politici ed organi burocratici ed enti in cui detto rapporto è "mediato" da livelli intermedi. Ciò con l'obiettivo di verificare le implicazioni delle più recenti riforme in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali con riferimento alle amministrazioni diverse da quelle centrali e più in particolare, tra queste, a quelle i cui vertici non sono espressione di rappresentanza politica, quali le aziende sanitarie locali.

This paper focuses on the politics - administration relationship, investigating how it unfolds depending on the setup and mission of the relevant organization and its governance. The study moves from the assumption that public entities where there is a direct relationship between political and administrative bodies must be distinguished from those where the relationship is "mediated". The objective is to demonstrate the effects of the most recent reforms regarding public managers' selection within administrative bodies different from central government. In particular, the research focuses on the organisations where top management are selected regardless of political representation, such as local health authorities.

SOMMARIO: - **1.** Premessa. - **2.** Genesi ed evoluzione del principio di separazione. - **3.** Il principio di separazione nelle aziende sanitarie. - **4.** La figura del direttore generale negli enti locali e nelle aziende sanitarie. Due figure a confronto tra merito e fiduciarità. - **5.** Considerazioni finali e tendenze.

1. Premessa.

Qualsiasi lavoro che si intenda oggi dedicare al tema del rapporto politica – amministrazione non può che muovere dall’elaborazione legislativa e giurisprudenziale formatasi con riferimento all’organizzazione delle amministrazioni locali ed alle peculiarità che quest’ultima presenta nel diverso articolarsi di ruoli e funzioni tra dirigenza, direttore generale, segretario comunale e organi politici.

E tuttavia una simile trattazione non sarebbe esaustiva se non si tenesse conto che il tema del rapporto politica - amministrazione non si declina secondo un unico modello ma risente della trama di fondo dell’organizzazione cui si iscrive e della relativa forma di governo¹. Il che vale a scandirne il diverso atteggiarsi negli enti in cui sussiste un rapporto diretto tra organi politici ed organi burocratici ed enti invece in cui detto rapporto è “mediato” da livelli intermedi². Se infatti, in linea generale, emerge, pur dopo il tramonto del primo disegno riformatore³, una nuova impostazione⁴, parzialmente riproposta dal d.lgs. 25 maggio 2017 n.75⁵, volta a

1 M.MAZZAMUTO, *Il fallimento della separazione tra politica e amministrazione e gli sviluppi della forma di governo*, in M. IMMORDINO, C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Napoli, 2020, p.24. Si v. anche F.F.TUCCARI, *Dirigenza pubblica ed enti locali: un’amministrazione «altra»* in *AmbienteDiritto.it*, 4/2020, pp. 333 ss.

2 Si v. Corte Cost., 8 gennaio 2019, n.23 in *www.Cortecotizionale.it*

3 Ci si riferisce alla l. 7 agosto 2015, n. 124, sul cui art. 11, che dettava principi e criteri per l’esercizio della delega in materia di riforma della dirigenza pubblica, si è abbattuta la scure della Corte cost. che, con sentenza 25 novembre 2016, n. 251, ne ha dichiarato l’illegittimità per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui aveva limitato le prerogative regionali e degli enti locali in materia, prevedendo, in sede di attuazione dell’esercizio della delega, l’acquisizione del relativo parere in conferenza unificata anziché della più pervasiva intesa. Per una disamina della “naufragata” riforma si v. C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, Napoli, 2018, p.52 ss.; G. D’AMICO, *Il seguito della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale fra suggerimenti, correzioni, e nuove impugnative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2017, p.287 ss.

4 Il Cons. St., Commissione speciale, nel parere n. 83/2017, reso su richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri, in ordine alle modalità di attuazione della sentenza Corte Cost. n.251/2016, pur ribadendo l’intervenuta scadenza della delega in materia di dirigenza pubblica - il cui schema di decreto legislativo attuativo era stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 agosto 2016, poi riproposto con modifiche il successivo 24 novembre 2016 e mai definitivamente approvato - prefigurava la possibilità dell’adozione di una nuova legge delega o di un disegno di legge governativo riproduttivo dei contenuti della l. n. 124/2015 che si sarebbe sottratto ad eventuali ulteriori censure di legittimità. Si v. in proposito M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* n.1/2010, n.180 per il quale “sarebbe opportuno riprendere anche le proposte formulate nell’ambito della riforma Madia in tema di assetto della dirigenza pubblica”.

5 Il d.lgs. 25 maggio 2017 n.75 ha modificato alcune disposizioni del T.U. sul pubblico impiego in materia di reclutamento del personale, ed in particolare gli artt.6, 6 bis, 6 ter e 35. A tale intervento è seguita la Direttiva n. 3 del 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 24 aprile 2018, con la quale sono state emanate, in attuazione dell’art.35 del d.lgs. 165/2001, linee guida di indirizzo volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei nuovi

realizzare assetti in cui l'efficienza delle amministrazioni passi anche attraverso nuove forme di controllo sulle relative scelte, valorizzando il profilo della neutralità del funzionario pubblico⁶ attraverso un sostanziale riaccentramento del sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali, ne vanno verificate le implicazioni con riferimento alle amministrazioni diverse da quelle centrali e tra queste a quelle i cui vertici non sono espressione di rappresentanza politica.

Come le analisi dogmatiche hanno da tempo evidenziato, l'assetto della relazione politica - amministrazione è stato sempre condizionato da due esigenze confliggenti: quella di far valere il principio della responsabilità politica, "che impone un controllo dell'amministrazione da parte di organi che siano provvisti di legittimazione democratica"⁷ e la necessità di garantire l'applicazione di quello di imparzialità⁸. Del resto proprio in sede costituente Mortati sollevò la questione della necessità "di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica Amministrazione" per "assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici". Ciò sul presupposto che "lo sforzo di una costituzione democratica (...), deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere

piani dei fabbisogni del personale ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 75 del 2017. Tra le novità del decreto va annoverata la valorizzazione del criterio della professionalità più idonea al posto da ricoprire e la tendenza all'aggregazione delle procedure con lo svolgimento di concorsi unici, quantomeno per i dirigenti e le figure professionali comuni (si v. art.4, comma 3-quinquies, d.l. 31 agosto 2013, n. 101), che impone alle amministrazioni dello Stato, alle agenzie e agli enti pubblici economici, concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni, possibilità estesa dal novellato art.35 d.lgs. n.165/2001 anche alle amministrazioni diverse da quelle statali e centrali. In definitiva, lo svolgimento dei concorsi in forma centralizzata o aggregata, se è obbligatorio solo per le amministrazioni centrali, viene proposto come una opportunità anche per le altre amministrazioni e ciò non solo sotto il profilo della riduzione della spesa pubblica ma anche per via dell'applicazione di criteri di valutazione oggettivi e uniformi che ne deriverebbe. La riforma si caratterizza anche per la stretta connessione tra le norme in materia di reclutamento del personale e la nuova disciplina della programmazione dei fabbisogni di cui agli artt. 6 e ss del d.lgs. n.165/2001.

6 E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2013, p.277 ss; E. N. FRAGALE, *Verso un'organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2018, p.279.

7 S. BATTINI, *Il personale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, p.477 ss.

8 Si v. C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, cit., 31 che rileva come "nel principio di imparzialità viene ad esprimersi la distinzione più profonda politica ed amministrazione, tra l'azione del governo che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, è espressione delle forze di maggioranza, e l'azione dell'amministrazione che, nel dare attuazione all'indirizzo politico maggioritario, è vincolata ad agire, invece, senza distinzione di parti politiche, al fine di soddisfare in via esclusiva gli interessi della collettività". Sulla responsabilità dirigenziale si v. anche G. DE GIORGI CEZZI, *Lineamenti della responsabilità dirigenziale e caratteri dell'amministrazione. Verso un'ecologia delle decisioni pubbliche*, in C.CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Napoli, 2021, p.95.

un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti".⁹

Non a caso, la tematica è stata per lungo tempo oggetto di un acceso dibattito tra i fautori di due diversi modelli di amministrazione: da un lato si situano coloro che auspicano un modello neutrale di amministrazione assolutamente impermeabile alle interferenze politiche, dall'altro coloro che ritengono fisiologico l'intreccio di relazioni tra politica e amministrazione sul presupposto che proprio l'attuazione del principio di separazione funzionale (o, come sembra più corretto, di distinzione) finisca con il suggerire un modello di amministrazione in cui alla definizione dell'indirizzo politico siano chiamati a partecipare anche coloro che debbano poi eseguirlo¹⁰.

Dibattito che fonda proprio sull'ambiguità¹¹, poi espressa dall'impostazione costituzionale prescelta, cui si deve per un verso il riconoscimento del ruolo essenziale della politica nei confronti dell'amministrazione¹² e per altro verso l'affermazione dell'"autonomia" e della "neutralità"¹³ dell'amministrazione pubblica stessa attraverso la previsione della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici ed il richiamo al principio di imparzialità, declinato, tra le altre, nella previsione della responsabilità dei funzionari e nella regola del concorso per l'accesso all'impiego pubblico¹⁴.

I termini di questo dibattito si sono poi precisati ed hanno acquistato uno spessore ancora più significativo a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento, con la l. 8 giugno 1990 n. 142, di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali¹⁵ del principio di distinzione-separazione tra compiti riservati agli organi politici e compiti riservati agli apparati burocratici e attribuzione a questi ultimi delle correlative responsabilità gestionali. Principio, questo, la cui introduzione ha rappresentato una

9 Si v. Resoconto della seduta della prima Sezione della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 14 gennaio 1947, *www.camera.it*.

10 C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza dalla sovrapposizione alla distinzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/94, 156; F. MERLONI, *Principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in L. VANDELLI (a cura di) *Organizzazione, pubblico impiego e giurisdizione dopo le riforme*, Rimini, 2000, p.85 ss.

11 S. BATTINI, *La separazione fra politica e amministrazione in Italia, ieri, oggi e domani*, in G. GARDINI (a cura di) *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, 2012, p.153.

12 Basti considerare che l'art. 95 Cost. dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri mantiene "l'unità di indirizzo politico e amministrativo promuovendo e coordinando l'attività dei ministri" e stabilisce che i ministri sono responsabili "individualmente degli atti dei loro dicasteri".

13 M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017, p.77.

14 Così l'art. 97 Cost.

15 Per un completo excursus delle riforme sulla dirigenza si v. C.CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, cit., pp.36 ss.

svolta decisiva, comportando la diretta assunzione delle responsabilità gestionali in capo all'apparato dirigenziale¹⁶.

E tuttavia, pur nella nuova impostazione introdotta dalla l. n. 142/1990, successivamente ripresa dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 – cui si deve la conseguente definitiva formalizzazione della distinzione tra indirizzo politico e controllo sulla relativa attuazione amministrativa ed il suo successivo consolidamento¹⁷ – la distinzione funzionale non si rivela di per sé sufficiente a realizzare quell'ulteriore passaggio necessario per la realizzazione di un modello di "separazione autentica" fra politica e amministrazione¹⁸. La qualificazione della dirigenza come corpo autonomo, titolare di competenze esclusive, se ha infatti, per un verso, comprensibilmente finito con il valorizzare la categoria, per altro verso ha comportato la necessità di ripensarne il rapporto con gli organi politici. Il processo di riforma che in passato ha interessato l'azione e l'organizzazione amministrativa si è quindi misurato anche con la volontà di rivitalizzare il "principio di responsabilità politica, perseguita in ambito locale attraverso l'introduzione dell'elezione diretta, ovvero dell'investitura diretta, delle cariche monocratiche"¹⁹. Il che ha comportato la necessità di "garantire ai rappresentanti con responsabilità di governo le condizioni, anche in termini di risorse umane, per perseguire ed attuare il programma politico sulla base del quale hanno ottenuto l'investitura"²⁰. In questa direzione si sono mossi gli interventi legislativi successivi al d.lgs. n. 29/1993 che hanno "precarizzato" la dirigenza con la previsione della durata temporanea degli incarichi ed introdotto e via via rinforzato meccanismi di spoils system per i dirigenti apicali. Così dapprima il d.lgs. n. 80/1998, emanato in attuazione della l. n. 59/1997, e successivamente il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, hanno finito con il lasciare alla politica un ampio potere di scelta della dirigenza²¹.

16 Sulla natura degli atti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, si v. P.L.PORTALURI, *Pensieri scomposti sugli incarichi dirigenziali*, in www.federalismi.it, n.6/2021.

17 L'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993 prevedeva, infatti, che gli organi di direzione politica definissero gli obiettivi ed i programmi da attuare" ed attribuiva ai dirigenti "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno" e la responsabilità "della gestione e dei relativi risultati".

18 S. BATTINI, *La separazione fra politica e amministrazione in Italia, ieri, oggi e domani*, in G. GARDINI (a cura di) *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, cit., 2012, p.163.

19 G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000, p.75.

20 Ivi, p.75.

21 Il d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, all'art.19, comma 2, introduce il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali prevedendo che "tutti gli incarichi di direzione degli uffici delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti a tempo determinato", consolidando di conseguenza la distinzione tra rapporto di servizio e conseguente status dirigenziale, collegato all'assunzione a seguito di concorso pubblico, e rapporto d'ufficio, connesso invece alla specifica attribuzione del singolo incarico dirigenziale. La durata degli incarichi dapprima è stata stabilita in un arco temporale compreso tra un termine minimo ed uno massimo (da 2 a 7 anni nella versione

Il che spiega come il rapporto politica - amministrazione, declinato dall'art.4, comma 4, d.lgs. n.165/01, nei termini della distinzione indirizzo e controllo versus attuazione e gestione, si atteggi in modo peculiare nel caso delle amministrazioni i cui organi di vertice non sono espressione diretta di rappresentanza politica ed ancor più nel caso delle Aziende sanitarie locali, che presentano un modello di dirigenza "speciale" rispetto a quello più generale di dirigenza pubblica²², peculiarità particolarmente evidente se si ha riguardo alla figura del Direttore generale di tali enti.

Il presente lavoro muove quindi dalla descrizione del progressivo affermarsi del principio di separazione per esaminarne le implicazioni nel sistema organizzativo di queste ultime amministrazioni anche alla luce della più recente riforma della dirigenza sanitaria e della giurisprudenza costituzionale che ne è scaturita.

2.Genesi ed evoluzione del principio di separazione

Se è alla l. n. 142/90 che si deve la consacrazione nel nostro ordinamento del principio di separazione, va tuttavia riconosciuto che si tratta di uno scenario che si era iniziato a delineare quando, superato il modello organizzativo ottocentesco di tipo ministeriale e gerarchico, alla dirigenza erano stati riconosciuti compiti specifici²³, sia pure in limitati ambiti, che ne avevano determinato una prima forma di autonomia dalla politica. La premessa della nuova impostazione si rinviene in quel gianniniano richiamo al riordino delle funzioni²⁴ da cui scaturisce la riconfigurazione del rapporto politica-amministrazione e la prima forma di autonomizzazione del potere amministrativo da quello esecutivo-governativo. Soluzione, quella prospettata, che sembrava consentire il superamento del sistema delle ingerenze politiche sull'amministrazione attraverso il ricorso ad una classe burocratica preparata e consapevole della fonte del proprio potere. In altri termini, si confidava nell'expertise dell'amministrazione: nella circostanza per la quale la legittimazione delle scelte che i vertici burocratici sono chiamati a compiere risiedesse

originaria del comma 2 dell'art. 19 d.lgs. n.165/2001 poi diventato da 3 a 5 anni).

22 I.RAIOLA, *La riforma della dirigenza sanitaria*, in *www.Treccani.it*.

23 Si veda sul punto il d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 di disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, che aveva previsto la costituzione di un'élite di alti funzionari con specifiche competenze e responsabilità sottoposte tuttavia a stringenti condizioni. Il che rappresentò secondo G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 499 ss, uno dei principali limiti della riforma cui si aggiunse l'incapacità culturale e sociale della neoistituita dirigenza "ad assumere responsabilità" trovando invece "più comodo continuare a trincerarsi dietro l'obbedienza gerarchica piuttosto che impadronirsi dei nuovi poteri".

24 M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, I, p.11 ss.

“essenzialmente nel bagaglio di competenze ed esperienze tecniche, organizzative e giuridiche accumulate dai dirigenti nella loro carriera”²⁵. E’ agli interventi successivi alla l. 142/90 ed al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 che si deve il completamento del nuovo modello di rapporti tra organi politici e organi burocratici attraverso la previsione della durata temporanea degli incarichi dirigenziali e con essa di meccanismi di *spoils system* per i dirigenti apicali²⁶.

Tendenza cui va ricondotta l’evoluzione del sistema delle cd. spoglie da meccanismo limitato ai dirigenti apicali²⁷ a strumento delle maggioranze politiche che si avvicendano per sostituire funzionari non graditi, tanto interni quanto esterni alla stessa amministrazione. Si è in tal modo segnato il passaggio da un regime imperniato sulla stabilità dell’incarico, teso a garantire la continuità dell’azione amministrativa e l’autonomia del dirigente nello svolgimento delle sue funzioni di gestione ad una “una crescente tendenza ad emarginare la figura del dirigente di carriera a favore di quella del dirigente a tempo determinato, con vertici amministrativi sempre più transeunti”²⁸.

Ed è questo sistema che la Corte costituzionale ha inteso ridimensionare intervenendo sulle forme di cd. *spoils system* (non solo *una tantum* ma anche a regime), limitandone la portata ai soli casi di caratterizzati da un forte elemento fiduciario²⁹. Da un lato, dunque, il principio di separazione funzionale, che avrebbe dovuto segnare nel disegno legislativo la fine delle commistioni tra politica e amministrazione, per effetto dell’attribuzione a ciascun apparato delle correlative responsabilità, dall’altro il “potere di scelta”³⁰ conferiti a tempo determinato”, consolidando di conseguenza la distinzione tra rapporto di servizio e conseguente status dirigenziale, collegato all’assunzione a seguito di concorso pubblico, e rapporto d’ufficio, connesso invece alla specifica attribuzione del singolo incarico dirigenziale. La durata degli incarichi dapprima è stata stabilita in un arco temporale

25 M. CLARICH, *Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3-4/2000, p.372.

26 Si v. §1.

27 La l. 15 giugno 2002 n. 145, in particolare, ha previsto una differente disciplina per la cessazione degli incarichi stabilendo per gli incarichi di segretario generale dei ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (all’art. 3, comma 1, lett. i, di modifica dell’art. 19 del d.lgs., n. 165/2001), la cessazione automatica “decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia del governo” (cd. *spoils system* ordinario); per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale la cessazione “il sessantesimo giorno dall’entrata in vigore della medesima legge”; per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello non generale la conferma nel caso in cui non si proceda ad una nuova nomina decorso del termine di 90 giorni dall’entrata in vigore della legge.

28 M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola dell’amministrazione dello Stato*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, n. 2, 2015, p.651.

29 Corte cost., sent. 23 marzo 2007 n. 103, e 13 aprile 2011, n. 124.

30 L’espressione è di G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, cit., p.9.

compreso tra un termine minimo ed uno massimo (da 2 a 7 anni, nella versione originaria del comma 2 dell'art. 19 d.lgs. n.165/2001, da 3 a 5 a seguito degli interventi successivi) dei vertici amministrativi: la circostanza che il conferimento degli incarichi costituisse esercizio di discrezionalità dando luogo a rapporti connotati dall'elemento fiduciario finiva con il modificare "il tipo di legittimazione del titolare dell'ufficio dirigenziale" che veniva così a fondarsi "non solo sul merito, ma anche sul gradimento politico"³¹. È evidente come tali opzioni abbiano finito con il riproporre la *vexata quaestio* dei condizionamenti che la politica è in grado di esercitare sulle scelte amministrative, e dunque con il sollecitare di volta in volta nuove soluzioni funzionali agli obiettivi dei governi che si sono succeduti. Si giunge così alla cd. riforma Brunetta di cui al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che presenta un'impronta marcatamente aziendalista, alimentata dal duplice obiettivo di "colpire le sacche di inefficienza che si annidano nelle organizzazioni amministrative"³² ed al contempo di valorizzare efficienza e merito attraverso l'introduzione di meccanismi premiali.

E se il legislatore del 2009 non aveva inciso sul rapporto politica-amministrazione, una nuova svolta sembrava invece volervi imprimere la l. 7 agosto 2015, n. 124, cd. legge Madia, a conferma del fatto che se c'è un settore sempre in movimento in cui può dirsi che "nulla è definitivamente tramontato"³³ questo è proprio quello del pubblico impiego. Ed è forse questa la chiave di lettura dell'ultima (e ormai naufragata) stagione di riforme, che si colloca in un ben più ampio disegno di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche secondo quell'approccio gianniniano per il quale i temi che riguardano l'apparato burocratico attengono "più all'organizzazione in sé che all'apparato dei servizi personali serventi"³⁴.

Ed in effetti, obiettivo della riforma è quello di perseguire una "visione d'insieme del modo in cui il pubblico potere, in tutte le sue articolazioni, debba essere organizzato per la gestione virtuosa³⁵ della cosa pubblica", da realizzarsi attraverso la tendenziale unitarietà del sistema amministrativo e "la flessibilità nell'organizzazione delle amministrazioni"³⁶.

31 M. CLARICH, *Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Diritto Amministrativo*, cit., p.372.

32 F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Napoli, 2012, 9. Si veda anche A. BOSCATI, *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Il lav. nelle p. a.*, II, 2014, pp.233 ss.

33 M. S. GIANNINI, *Voce Impiego pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, Vol. XX, pp..293 ss.

34 Ivi, pp. 293 ss.

35 Così il Ministro Madia nel corso dell'audizione congiunta alle Commissioni I e XI della Camera dei deputati il 2 aprile 2014.

36 B. G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, n. 5/2015, p.622. Sulla riforma della dirigenza si vedano anche G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca di identità*, in

In questo contesto si colloca l'ultimo tassello della disciplina della dirigenza pubblica per effetto del quale l'obiettivo di ricondurre ad unità il sistema sembra subire una forte accelerazione³⁷.

Ed in effetti, il tema centrale sembra proprio tornato ad essere quello di "intendere come un dipendente" possa essere "apparato servente" dell'amministrazione.³⁸

Non sorprende quindi come il d.lgs. 25 maggio 2017 n.75, in sede di modifica di alcune disposizioni del T.U. sul pubblico impiego in materia di reclutamento del personale, prima, e la Direttiva n. 3 del 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 24 aprile 2018, che ne costituisce attuazione, con la quale sono state emanate le linee guida di indirizzo in tema di procedure concorsuali, abbiano valorizzato "la tendenza legislativa"³⁹ all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento dei concorsi unici, quantomeno per i dirigenti e le

Dir. Pubbl. n. 1/2017, p.185; L. ZOPPOLI, *Reclutamento e ruolo unico: filosofie organizzativo – istituzionali e tecniche regolative*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1-2/2016, pp.43 ss.; A. BOSCATI, *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, cit., pp. 233 ss.

37 Il legislatore del 2015 aveva previsto un sistema unitario della dirigenza con piena interscambiabilità tra gli appartenenti ai tre ruoli in cui esso si articola, la previsione di criteri unici di accesso per il conferimento e per la revoca degli incarichi, apposite Commissioni indipendenti ed "operanti in piena autonomia" ma collocate presso il dipartimento della funzione pubblica per la preselezione di candidati destinati agli uffici di vertice dai quali le amministrazioni interessate dovrebbero attingere, e in linea generale la gestione dei ruoli dirigenziali, e la ridefinizione del sistema della responsabilità. Due le direttrici principali della riforma: l'ulteriore valorizzazione del merito e la marginalizzazione del rapporto fiduciario tra politici e dirigenti. Impostazione, quest'ultima, confermata se non addirittura rinforzata anche dai due schemi di decreto legislativo emanati in attuazione della l. n. 124/2015. In particolare, il Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 aveva approvato lo schema di decreto legislativo n. 328, recante la disciplina della dirigenza pubblica ed il relativo reclutamento, confermando la duplice modalità di accesso tramite concorso o corso-concorso. Il medesimo provvedimento prevedeva la trasformazione della scuola nazionale dell'amministrazione di cui alla l. n. 124/2015 in "agenzia" pubblica sottoposta alla vigilanza del Consiglio dei ministri. Nel senso dell'ulteriore centralizzazione delle procedure si pone anche la previsione di tre commissioni (nazionale, regionale e locale) cui viene riconosciuto un ruolo centrale per il funzionamento del sistema con competenze non solo in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali generali ma anche in tema di valutazione delle scelte delle singole amministrazioni in tema di conferimento degli altri incarichi dirigenziali. Ed è su tale schema, adottato ai sensi dell'art. 11, l. n. 124/15 che si è pronunciato il Consiglio di Stato, con il parere n. 2113 del 10 ottobre 2016, rimarcando "la necessità di una dirigenza pubblica fortemente qualificata e competente, con carriere ispirate alla trasparente selezione, valutazione e progressione anziché a legami di solidarietà politica".

38 M. S. GIANNINI, *Voce Impiego pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., pp. 293 ss., il quale scriveva che mentre nell'800 obiettivo delle riforme in materia di impiego pubblico era quello appunto di "intendere" come un dipendente potesse diventare "apparato servente" dell'amministrazione, nel secolo successivo tale tema fosse stato abbandonato per lo studio dello stato giuridico dei dipendenti pubblici.

39 Già l'articolo 4, comma 3-quinquies, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, aveva imposto alle amministrazioni dello Stato, alle agenzie e agli enti pubblici economici, concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni.

figure professionali comuni”⁴⁰, ciò peraltro con l’obiettivo di “aggiornare e migliorare la qualità, la professionalità e le competenze del personale che opera presso le amministrazioni pubbliche”⁴¹.

Si discosta solo apparentemente da tale ratio il d.l. 9 giugno 2021 n.80⁴² che nel perseguire la valorizzazione del merito introduce un sistema parzialmente derogatorio rispetto al precedente, privilegiando per l’accesso alle fasce dirigenziali il ricorso a professionalità interne e consentendo di bypassare i limiti assunzionali per la copertura di posizioni dirigenziali funzionali all’attuazione del P.N.R.R.. In disparte le riserve che l’introduzione di deroghe al sistema del pubblico concorso⁴³ porta con sé, anche in termini di rispetto dei principi di trasparenza e uniformità dei criteri, la norma risponde in realtà a necessità emergenziali e di conseguenza non sembra tradursi in un’innovazione del sistema “a regime”.⁴⁴

40 Si v. in particolare Direttiva n. 3 del 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 24 aprile 2018.

41 Ivi.

42 Si tratta del d.l. 9 giugno 2021 n.80, conv. in l. 6.08.2021 n.113 recante “*misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano di ripresa e Resilienza*” (cd. Decreto reclutamento) che all’art.3 rubricato, con funzione fortemente evocativa, “*Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito*” ha ulteriormente valorizzato per l’accesso alle qualifiche di dirigenziali di seconda fascia la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, ha previsto quale nuova modalità di accesso procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell’amministrazione con ciascuna amministrazione e riservate al personale già in servizio a tempo indeterminato in possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente, ha infine introdotto una riserva per l’assegnazione di tali posti in favore del personale a tempo indeterminato che abbia ricoperto o ricopra incarichi ai sensi dell’art.19, comma 6 del d.lgs. n.165/2001 (cioè incarichi dirigenziali senza il possesso della qualifica di dirigente di ruolo delle pubbliche amministrazioni), la soppressione dei limiti per il conferimento di incarichi dirigenziali a personale non appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione statale purché appartenenti ad altre amministrazioni anche ad ordinamento autonomo e la modifica dell’accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia riducendo la quota riservata al concorso pubblico. La norma ha qualificato le proprie disposizioni come “*principi fondamentali per la legislazione regionale*” in materia.

43 M.ALLENA, M.TRIMARCHI, *La costituzione «dimenticata» il principio del concorso pubblico*, in *Riv. Trim.Dir.Publ.* 1/2021, pp.379 ss; ; B.CIMMINO, *Le politiche di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche: gli attuali assetti e le possibili scelte istituzionali*, *Giorn.di Dir.Amm.* n.3/2021, pp.322 ss.

44 Si v. M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione acqui età el busillis; Dios nos valga!*, in *ww.federalismi.it*, n.26/2021; L. OLIVIERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici [PNRR - Dirigenza pubblica]*, in *Gior. di Dir.Amm.*, n.6/2021, pp. 691 ss.; L.FIORENTINI, *Il piano di ripresa, un’occasione per cambiare l’amministrazione*, in *Giorn.di Dir.Amm.*, n.6/2021, pp.681 ss.; B.G.MATTARELLA, *I dirigenti esterni e lo sguardo corto*, *Giorn. di Dir.Amm.*, n.4/2021, 425 ss.

3. Il principio di separazione nelle Aziende sanitarie.

Che quello appena segnalato sia divenuto principio fondamentale anche per il sistema di reclutamento della dirigenza nelle aziende sanitarie emerge dalla più recente riforma⁴⁵ che ha interessato il settore, in attuazione della delega al Governo per la riforma della dirigenza pubblica, di cui all'art. 11, comma 1, lett. p), della l. n. 124 del 2015. Ciondimeno, la disciplina della dirigenza pubblica continua a costituire "un modello derogatorio rispetto alle generali previsioni dettate dal d. lgs. n. 165 del 2001, che pure contiene, nell'art. 26, «norme generali per la dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale»"⁴⁶.

Le ragioni di tale specialità si possono ricondurre a due ordini di motivi: la forma di governo dell'ente e le finalità dal medesimo perseguite.

Sotto il primo profilo, infatti, viene in rilievo il particolare atteggiarsi del rapporto tra governo regionale e gestione aziendale.⁴⁷ Basti considerare come secondo il modello delineato dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 di Riordino della disciplina in materia sanitaria, tali enti, la cui "organizzazione e funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato"⁴⁸, hanno "personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale". La relativa struttura organizzativa è calibrata sulla figura del direttore generale quale "organo apicale dell'Azienda sanitaria (...)" nelle cui attribuzioni ricadono "l'adozione dello stesso atto aziendale, la responsabilità della gestione complessiva ovvero la nomina dei dirigenti responsabili delle strutture operative dell'azienda (cfr. articolo 3 comma 1 quater del d. lgs 502/1992)", "la rappresentanza dell'Ente (art. 3 cit. comma 6)", e in sintesi "ampi poteri sia di tipo organizzativo che gestionale, contraddisti da significativi margini di autonomia".

Il direttore generale adotta l'atto aziendale, nomina i dirigenti responsabili delle strutture operative dell'azienda, individuate dall'atto aziendale, che sono collocati in unico ruolo, distinto per profili professionali, ed in un unico livello, articolato in relazione alle diverse responsabilità professionali e gestionali⁴⁹.

In definitiva, i poteri gestionali sono tutti "astrattamente" propri del Direttore generale, cui, quale organo di governo dell'ente, competono "tutti gli atti rientranti nelle funzioni di indirizzo e controllo". Di conseguenza, quest'ultimo può o meno implementare il nucleo 'minimo' di attribuzioni dei dirigenti di struttura a seconda

45 Ci si riferisce al d.lgs. 4 agosto 2016 n.171, modificato dapprima dal d.lgs. 26 luglio 2017 n.126.

46 Si v. Parere Adunanza della Commissione speciale del Consiglio di stato del 18 aprile 2016 n.1113 sullo schema di decreto di attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124 in tema di dirigenza sanitaria.

47 I.RAIOLA, *La riforma della dirigenza sanitaria*, in *www.Treccani.it*.

48 Art.3, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria".

49 Art.15 d.lgs. n.502/92.

che il modello organizzativo individuato con l'atto aziendale sia ispirato ad un tendenziale accentramento ovvero ad un decentramento di funzioni. In ogni caso, la riserva al direttore di "tutti" i poteri di gestione, nessuno escluso, non implica uno svuotamento di funzioni in capo alla dirigenza sanitaria, cui compete un nucleo minimo intangibile, in quanto garantito dalla legge. Ai dirigenti rimane infatti *"attribuita tutta la gestione, amministrativa, finanziaria e tecnica, comprensiva dell'adozione di tutti i provvedimenti, anche discrezionali, incombando sugli stessi la diretta ed esclusiva responsabilità della correttezza amministrativa della medesima gestione"*⁵⁰.

Solo tenendo conto di questa necessaria premessa è possibile esaminare il tema politica-amministrazione nelle Aziende sanitarie che si declina attraverso il rapporto tra il governo regionale, da un lato e direttore generale dall'altro, figura quest'ultima che assomma in sé funzioni di indirizzo, quali la fissazione delle linee generali dell'azione dell'ente e degli scopi da perseguire, e compiti e responsabilità complessiva della gestione. In questo contesto il rapporto della dirigenza con l'organo di governo regionale è mediato dalla figura del Direttore generale e non offre particolari spunti sul tema, essendo destinataria di funzioni meramente gestionali la cui ampiezza è definita dall'atto aziendale.

Sotto altro e non meno rilevante profilo va considerato che la stretta connessione delle attività delle Aziende sanitarie con i diritti fondamentali (dignità della persona umana, salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza) e la funzione cui sono preordinate, di garanzia dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale e di quelli aggiuntivi definiti dai piani regionali⁵¹, rende più stringente la necessità di perseguire nella selezione del personale criteri che privilegino il merito e la professionalità acquisita.⁵²

Il che, in effetti, è quanto sembra perseguire il legislatore, con la l. n. 124 del 2015, recante delega anche per la riforma del sistema della dirigenza sanitaria, che attribuisce la natura di principi fondamentali riconducibili alla materia tutela della salute alle norme concernenti il conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario contenute nel d.lgs. 4 agosto 2016 n.171, poi modificato dal d.lgs. n.126/2017. Obiettivo di tali provvedimenti è infatti l'introduzione di precise garanzie volte a scongiurare "il rischio della sostanziale

50 S v. tra le tante, Tar Venezia, sez. I, 6 marzo 2013, n.352; Tar Campania, Salerno, sez. II, 11 settembre 2019 n.1549, Tar Lazio, sez. II ter, 2 gennaio 2020 n.18.

51 Si v. art.1, co.2 d.lgs. 30 dicembre 1992. Si v. anche M.S.BONOMI, *La dirigenza e le professioni sanitarie*, in www.federalismi.it, n.14/2021.

52 Si v. Parere Cons. St., Adunanza della Commissione speciale del 18 aprile 2016, n.1113, sullo schema di riforma della Dirigenza sanitaria di cui all'art.11, comma 1, lett.p) della legge n.124/2015. Si v. anche M.S.BONOMI, *La dirigenza e le professioni sanitarie*, in www.federalismi.it, cit..

arbitrarietà di una scelta, non dettata (...) da ragioni meritocratiche e resa insindacabile, in sede di legittimità, dal giudice amministrativo”.

Il che ha indotto il massimo organo di giustizia amministrativa a concludere che “l’incrementata procedimentalizzazione della procedura selettiva, che rimane pur sempre idoneativa, deve quindi essere apprezzata e salvaguardata”, specie ove stabilisce che il Presidente della Regione scelga il candidato che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell’incarico da attribuire”. Ciò in quanto è evidente che l’“intervento legislativo tenta in questo modo di ancorare la scelta regionale quanto meno ad un criterio di natura obiettiva e, cioè, la maggior rispondenza del candidato alle caratteristiche specifiche dell’incarico al quale è chiamato, riducendo il margine di totale e incontrollata discrezionalità, se non di puro arbitrio, che può condizionarne negativamente la nomina da parte del vertice politico”⁵³.

4. Il Direttore generale negli enti locali e nelle aziende sanitarie. Due figure a confronto tra merito e fiduciarità.

In realtà, ancor prima della richiamata riforma, la giurisprudenza anche costituzionale⁵⁴ aveva pacificamente riconosciuto, soprattutto a seguito del processo di “aziendalizzazione” degli enti sanitari, che il Direttore generale è “funzionario neutrale”, poiché non è nominato in base a criteri “puramente fiduciari”, essendo l’affidamento dell’incarico subordinato al possesso di specifici requisiti di competenza e di professionalità e non gli è richiesta “la fedeltà personale alla persona fisica che riveste la carica politica”, ma la “corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall’organo politico, quale che sia il titolare pro tempore”.

La figura del Direttore generale delle aziende sanitarie locali in sostanza era ed è quella di organo “apicale(...)” nelle cui attribuzioni ricadono “l’adozione dello stesso atto aziendale, la responsabilità della gestione complessiva ovvero la nomina dei dirigenti responsabili delle strutture operative dell’azienda (cfr. articolo 3 comma 1 quater del d. lgs 502/1992), spettandogli anche la rappresentanza dell’Ente (art. 3 cit. comma 6)”, e in sintesi “ampi poteri sia di tipo organizzativo che gestionale contraddistinti da significativi margini di autonomia”⁵⁵.

53 Cons. St., sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1327, in www.giustiziaamministrativa.it, che sulla scorta di tali considerazioni ha concluso che il provvedimento di nomina sottoposto a suo esame dovesse “recare espressamente le ragioni di tale scelta, avuto riguardo a questo specifico criterio, ed essere ancorato a ragioni obiettive, riconducibili al buon andamento e all’imparzialità della pubblica amministrazione”.

54 Corte cost., 5 febbraio 2010, n. 34, in www.Cortecostituzionale.it.

55 Cons. St., III sez., 4 febbraio 2020, n.887, in www.giustiziaamministrativa.it.

In quanto posto all'apice della relativa struttura, il Direttore generale, sul modello del management privato, deve infatti assicurare, assumendone la responsabilità, l'equilibrio economico dell'azienda sanitaria affidatagli⁵⁶ e in generale “*perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale*” (cfr. Corte cost. n. 104/ 2007).

Ebbene, la riforma del 2016⁵⁷, il cui tratto qualificante è rappresentato dall'introduzione di meccanismi uniformi, obiettivi e trasparenti, funzionali a limitare “il potere di scelta” dell'organo politico ed a procedimentalizzare la valutazione dell'attività dei Direttori generali, si pone nel solco dell'indirizzo della Corte costituzionale, che, sul presupposto dell'assenza di un rapporto diretto tra organo politico e Direttore generale ha valorizzato il profilo tecnico-professionale della figura, escludendone la riconducibilità al novero dei dirigenti apicali e per ciò stesso l'assoggettabilità al regime dello *spoils system*⁵⁸.

56 Si v. Parere dell'Adunanza della Commissione Speciale del Cons. St., n. 1113 del 5 maggio 2016.

57 Si v. nota 39.

58 Secondo Corte cost., “Il direttore generale di Asl viene, quindi, qualificato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale. (...). Tale decadenza automatica non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la coesione tra l'organo politico regionale [...] e gli organi di vertice dell'apparato burocratico [...] (sentenza n. 233 del 2006). Infatti, essa interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all'elezione del nuovo Consiglio. Né alla menzionata esigenza supplisce l'eventuale conferma del direttore generale, non essendo previsto che essa sia preceduta da un'apposita valutazione, né che sia motivata”.

Inoltre, nell'assetto organizzativo regionale vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl. Il rapporto fra questi e quello è mediato da strutture dipendenti dalla Giunta: uffici di diretta collaborazione, dipartimento e, al suo interno, una direzione generale («Tutela della salute e sistema sanitario regionale»), composta da 18 «aree» e dotata di un'apposita struttura di *staff* per il «Coordinamento interventi socio-sanitari». Dunque, non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali”. Si v. sul punto S.BATTINI, *Responsabilità dirigenziale e spoil system*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Napoli 2020, pp.44 ss., il quale rileva come la giurisprudenza costituzionale dopo aver accolto, con la sentenza 16 giugno 2006 n.233, un indirizzo interpretativo che ammetteva l'applicabilità dello *spoil system* ai dirigenti apicali, con le successive sentenze “gemelle” nn.103 e 104 del 2007 abbia sviluppato un orientamento contrapposto, divenuto prevalente sino al 2019, procedendo ad uno “svuotamento” della categoria degli incarichi apicali al fine di restringere l'operatività del meccanismo dello *spoil system*.

Il modello delineato dal legislatore ha profondamente inciso tanto sulle procedure di nomina quanto su quelle di valutazione dei Direttori generali⁵⁹. Ciò attraverso la previsione di un sistema bifasico che prevede l'iscrizione degli aspiranti alla nomina in un elenco nazionale dal quale la Commissione regionale appositamente nominata e composta da "esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti" deve necessariamente attingere per formulare la "rosa" di nomi da sottoporre all'organo politico, che sceglie "quello tra questi che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire"⁶⁰. Anche le procedure di valutazione assumono carattere fortemente centralizzato in quanto improntate al principio del "giusto procedimento" e circondate da garanzie procedurali volte "ad evitare che la revoca per il mancato raggiungimento degli obiettivi o per la violazione degli obblighi di trasparenza si trasformi, per lo sviamento di potere, non di rado verificatosi nell'esperienza regionale, in una forma di controllo occulto o di surrettizio *spoils system*".⁶¹

La valorizzazione del profilo tecnico-professionale della figura del Direttore generale finisce con l'allontanarla dal meccanismo fiduciario nell'intento di "riequilibrare i rapporti tra il vertice politico regionale e gli organi apicali delle aziende sanitarie"⁶² attraverso l'introduzione di meccanismi procedurali obiettivi e trasparenti.

Schema quest'ultimo che invece ha continuato a caratterizzare le figure apicali degli enti locali.

Il che è accaduto ed accade per la figura del Direttore generale di questi ultimi se si considera che nell'assetto organizzativo degli enti locali, il raccordo tra politica e amministrazione è rimasto affidato proprio a tale organo, la cui nomina ha continuato ad essere, anche a seguito delle modifiche legislative che ne hanno limitato il ricorso nei comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti, uno

59 Il d.lgs. n.171/2016 è intervenuto anche sul procedimento di nomina del Direttore sanitario, Direttore amministrativo e Direttore dei servizi sanitari della ASL, confermandone il potere di nomina in capo al Direttore generale che tuttavia deve procedervi attingendo agli elenchi regionale di idonei, anche di altre regioni appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titolo ed esame affidata ad una commissione di nomina regionale. Anche nel caso di tali organi la possibilità di decadenza/revoca dell'incarico e la conseguente risoluzione del rapporto è prevista nelle sole ipotesi di violazione di leggi o regolamenti o per violazione del principio di imparzialità ed è comunque assistita dalla garanzia del contraddittorio procedimentale. Si v. I.RAIOLA, *La riforma della dirigenza sanitaria*, in www.treccani.it; M.S.BONOMI, *La Dirigenza sanitaria*, in www.federalismi.it.

60 Cons.St., Adunanza della Commissione speciale del 18 aprile 2016, parere n.1113/2016 sullo schema di decreto legislativo per la riforma della dirigenza pubblica di cui all'art.11, co.1, lett. p), l. 7 agosto 2015 n.124.

61 Ivi.

62 Ivi.

degli atti in relazione ai quali poteva e può ancora esercitarsi il potere di scelta del vertice politico, per il quale permane una forma sia pur larvata di *spoils system*⁶³.

Alla categoria degli incarichi fiduciari assoggettabili a *spoils system* viene oggi ricondotto, a seguito il *revivement* della Corte costituzionale, che ne ha riconsiderato le funzioni, anche il Segretario comunale.⁶⁴

Non a caso il naufragato intento del legislatore del 2015, di lasciare al Direttore generale e solo a quest'ultimo, una volta venuto meno il segretario comunale che la medesima normativa sopprimeva, due nuclei di funzioni, uno riconducibile all'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi elaborati dagli organi di governo anche attraverso un'attività sostanzialmente programmatica e l'altro alla sovrintendenza alla gestione dell'ente, mirava a configurare il Direttore generale quale unica figura di snodo tra politici e dirigenti, in grado, per formazione e competenze, di realizzare una forma di coordinamento bidirezionale, da un lato verso gli organi di rappresentanza politica e dall'altro verso quelli di gestione.

Proprio il coinvolgimento del Direttore generale nei processi decisionali delle amministrazioni cui è preposto sia in fase ascendente, sotto forma di partecipazione alla definizione degli indirizzi di governo, attraverso la ricognizione e rilevazione del grado di attuazione dei programmi dell'ente, nonché in quella discendente, in sede di sovrintendenza non già alla gestione amministrativa ma a quella dell'ente, avrebbe consentito di distinguere la posizione non solo da quella delineata dal medesimo legislatore del 2015 per le altre figure dirigenziali quanto appunto dalla figura del "dirigente apicale" che la medesima normativa avrebbe introdotto con funzioni esclusivamente gestorie.

In questo contesto l'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato della natura e dei compiti del Segretario comunale rivede l'impostazione proposta nel 2015 restituendoci un'immagine "rivisitata" del Segretario. Muovendo dalla considerazione per la quale appartengono "al nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale" - oltre che i compiti di certificazione, controllo di legalità o attuazione di indirizzi altrui - anche "cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa (...) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (...)", la Corte ne ha evidenziato "il ruolo attivo e propositivo", in tal modo operando una sostanziale dequotazione della funzione di controllo della legalità. Se infatti compito principale del segretario

⁶³ L'art.11, comma1, lett. Bl.n.124/2015, prevedeva infatti che il direttore generale cessasse dalla carica, in difetto di rinnovo, entro novanta giorni dalla data di insediamento degli organi esecutivi dell'ente.

⁶⁴ A.MITROTTI, *La figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019*, in *www.federalismi.it*, n.4/2020.

diviene quello di “coadiuvare e supportare sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell’indirizzo politico-amministrativo” e di conseguenza di “influenzarla”, nel senso di “mostrare” se gli obiettivi che gli organi di direzione politico-amministrativa si prefiggono “possono essere legittimamente inclusi fra i risultati” attesi o se piuttosto non sono “preclusi, o anche solo resi più difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuti e regolamenti”, il riconoscimento di questo “ruolo ulteriore”, finisce per ridimensionarne la specificità. Un simile approccio se per un verso consente alla Corte di affermare nel caso sottoposto al suo esame che “il carattere fiduciario insito nell’atto di nomina non si esaurisce con esso” e di conseguenza la legittimità della disposizione che ne prevede la revocabilità alla scadenza del mandato del sindaco.

Così mentre per gli enti locali la casella degli “apicali” torna a riempirsi⁶⁵, nelle aziende sanitarie si svuota.

In questo quadro, la figura del Direttore generale della Aziende sanitarie mantiene le sue peculiarità e sembra uscire definitivamente dal novero dei dirigenti sottoposti a *spoils system*, il che costituisce la chiusura del cerchio di un sistema in cui l’equilibrio tra il governo regionale da un lato e l’articolazione organizzativa di tali enti, dall’altro, passa attraverso il rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di diritto della salute e con essi attraverso scelte obiettive e trasparenti per l’individuazione della dirigenza sanitaria e in particolare del Direttore generale. Ciò si spiega in ragione della centralità del ruolo delle strutture sanitarie e dei relativi attori sulla tutela della salute pubblica rispetto al quale quello della valorizzazione delle competenze, anche di tipo organizzativo costituisce obiettivo irrinunciabile⁶⁶, ciò tanto più a seguito del passaggio ad un modello manageriale.

Quest’ultimo, affrancato dai condizionamenti più strettamente politici⁶⁷, che possono acquisire rilievo esclusivamente in sede e nei limiti dei poteri di indirizzo della giunta regionale⁶⁸ stabiliti dalle regioni nei limiti delle rispettive competenze e nelle attività di indirizzo e programmazione alle medesima affidate, viene ad essere

65 S. BATTINI, *Responsabilità dirigenziale e spoil system: complementarità o contraddizione*, in M.IMMORDINO, A.CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., p.45. Cons.St., Adunanza della Commissione speciale del 18 aprile 2016, parere n.1113/2016 sullo schema di decreto legislativo per la riforma della dirigenza pubblica di cui all’art.11, co.1, lett. p), l. 7 agosto 2015 n.124, 36.

66 M.D’ARIENZO, *Saperi, competenze e responsabilità dei professionisti della sanità nell’assetto della l.n.24/2017: criticità e prospettive alla luce dell’attuale emergenza sanitaria*, in A.CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., pp. 485 ss.

67 E ciò pur se l’atto di nomina continua a venire assimilato ad un atto di “alta amministrazione”, come chiarito dalla Adunanza della Commissione speciale del Cons. St. del 18 aprile 2016, parere n.1113/2016 sullo schema di decreto legislativo per la riforma della dirigenza pubblica di cui all’art.11, co.1, lett. p), l. 7 agosto 2015 n.124, p.38.

68 Si v. art.2, d.lgs.502/1992.

selezionato secondo criteri potenzialmente idonei ad assicurarne le effettive capacità gestionali ed un'elevata qualità manageriale.

4.Considerazioni finali e tendenze.

In assenza di una più ampia riforma del sistema della dirigenza⁶⁹, il quadro che emerge dagli ultimi interventi legislativi e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale continua a rimandare ad un modello elastico, fortemente condizionato dalle specificità dell'organizzazione amministrativa degli enti, sebbene tendenzialmente orientato verso un modello dirigista.⁷⁰

Così, quanto agli enti locali, se le soluzioni proposte dal tramontato disegno di riforma sembravano delineare un quadro di ritrovato centralismo affatto diverso da quello consegnatoci dalla legislazione degli anni '90, proprio la ridefinizione del ruolo e delle competenze del segretario comunale rappresentano un'ultima "concessione" alle istanze autonomistiche.⁷¹

Se la ipotetica scelta di abolire il segretario generale, di prevedere una figura quale quella del "dirigente apicale" con funzioni di attuazione, coordinamento e controllo dell'attività amministrativa non controbilanciata dal riconoscimento in capo a quest'ultimo di poteri più ampi, quali per un verso quelli di consulenza giuridico-amministrativa propri dei segretari o quelli di partecipazione ai processi decisionali che connotano la figura del direttore generale, sembrava aver assecondato le istanze della politica locale pur nel contesto di una riforma della dirigenza che andava in una direzione diversa, la "rilettura" del ruolo del segretario operata dalla Corte

69 Si v. infra §2

70 La definizione dei rapporti tra politica e amministrazione nelle Aziende sanitarie locali risente del quadro giurisprudenziale e delle riflessioni della dottrina in tema di enti per gli enti locali, si v. F.F. TUCCARI, *Dirigenza, responsabilità dirigenziale e ordinamento locale: una sostenibile differenza dell'essere?*, in M.IMMORDINO, A.CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., 411; A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distinzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali in Sanità pubblica e privata*, n.3/2008, pp.5 ss e A.PIOGGIA, *Direttore generale e autonomia dell'Azienda sanitaria: alcuni spunti per una riflessione. Una analisi della distinzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, in *Sanità pubblica e privata*, n.1/2015, pp.28 ss.

71 Opzione, quest'ultima, che sembrerebbe trovare conferma nella previsione di forme e modalità unitarie di accesso alla dirigenza statale, regionale e locale, e nell'affidamento della gestione del ruolo unico della dirigenza locale ad una Commissione operante presso il Dipartimento della funzione pubblica al pari di quella preposta alla gestione della dirigenza statale, oltre che nella valorizzazione della mobilità tra i tre ruoli della dirigenza, statale, regionale e locale, con possibilità anche di attribuire indifferentemente incarichi ai dirigenti inclusi nei medesimi. Ciò, in disparte eventuali considerazioni in ordine alla effettiva neutralità di un organismo quale la richiamata Commissione, ed alla previsione di una particolare procedura per la selezione di candidati tra i dirigenti già in ruolo idonei a coprire incarichi dirigenziali apicali.

costituzionale, ripropone la *vexata quaestio* dei condizionamenti che la politica è in grado di esercitare sulle scelte amministrative. Questa volta però il tema non si pone più nei termini tradizionali che involgono il rapporto tra amministratori locali e dirigenti perché viene a collocarsi in un percorso più ampio di “dilagante centralismo” che sta “progressivamente ridisegnando l’assetto funzionale (oltre che istituzionale ed organizzativo) dello Stato, delle regioni e degli enti locali”⁷².

In effetti, l’evoluzione legislativa dello status e delle funzioni del segretario generale è sempre stata condotta muovendo dalla necessità di trovare un equilibrio tra le istanze autonomistiche degli enti locali e l’esigenza di introdurre forme nemmeno tanto larvate di controllo sulla loro attività. Se le innovazioni della fine degli anni novanta ed in particolare la l. 15 maggio 1997, n. 127, poi recepite dall’intervento di riordino normativo operato con il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, si erano poste sulla scia del processo di riforme che aveva interessato l’azione e l’organizzazione amministrativa nella direzione della rivitalizzazione del principio di responsabilità politica, con l’effetto di “neutralizzare” la figura del segretario (eliminazione del parere di legittimità, previsione di un albo dei segretari gestito da un’apposita agenzia, soggetta alla vigilanza del Ministero dell’interno, status del segretario quale dipendente di tale agenzia) ed allentarne il legame con il “centro” statale, gli interventi successivi sembravano muovere da un approccio diverso. Del resto, proprio il nucleo centrale delle funzioni segretariali, riconducibile sostanzialmente, attraverso la funzione di consulenza giuridico-amministrativa, ad una forma di controllo di legalità sui processi decisionali aveva via via accresciuto le diffidenze dei politici locali verso tale figura⁷³, che ormai da tempo era considerata una “spina nel fianco” per i governi locali. Da qui la ricerca da parte degli organi politici di riappropriarsi dei propri spazi attraverso il ricorso a quelle variabili organizzative consentite dal legislatore in ordine alla disciplina dei rapporti tra segretario, Direttore generale e dirigenti. Cionondimeno, da una parte, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, che sopprimendo l’agenzia per la gestione dell’albo dei segretari, riportava il segretario alle dirette dipendenze del Ministero dell’interno, sebbene di nomina sindacale, dall’altra la l. n. 190 del 2012, ed il successivo d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che avevano finito con il valorizzarne la figura individuando proprio nel segretario quel soggetto

72 S. BIANCHINI, *Tendenze centripete nel riassetto delle funzioni amministrative tra Stato e regioni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., p.187.

73 Si v. G. GARDINI, *La Dirigenza pubblica in cerca di identità*, cit., 185, il quale evidenzia che gli schemi di decreti attuativi della riforma della dirigenza, contrariamente a quanto previsto nella legge delega, finiscano con il prevedere per la Commissione due componenti di nomina fiduciaria e due membri di diritto, a loro volta di nomina fiduciaria.

che per *status*, ruolo e competenze avrebbe meglio potuto garantire anche quegli strumenti di prevenzione della corruzione introdotti dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, sembravano procedere in una diversa direzione. A tanto, tuttavia, aveva posto fine il naufragato progetto di riforma, che probabilmente con l'intento di delineare un modello meno ambiguo cui affidare l'attuazione del principio di separazione, assecondando le istanze provenienti dalla politica, aveva abolito il segretario, prevedendone la sostituzione con una figura, diversa dalla prima per status ma della quale avrebbe mantenuto alcune funzioni, tra cui quella rogante. Ed è forse questa riflessione, che non può essere trascurata, tanto più all'indomani della richiamata sentenza della Corte costituzionale che disvela ancora oggi la necessità di un'incessante ricerca di punti di equilibrio fra due esigenze non facilmente conciliabili: la flessibilità organizzativa degli enti locali, da una parte, e la necessità di dar vita ad un modello meno ambiguo del rapporto politica-amministrazione, dall'altra.

Nel sistema delle aziende sanitarie il rapporto politica amministrazione sembra invece ormai definitivamente affidato alle scelte del legislatore statale⁷⁴, sicchè il vero

74 Si v. Corte cost., 17 luglio 2018 n.159, in *www.Cortecostituzionale.it*, che ha dichiarato l'incostituzionalità della l.r. Sicilia n.47/2017 per violazione dei "principi generali/fondamentali" in materia di tutela della salute e dell'art.117, co.3, nella parte in cui approntava un sistema derogatorio al principio stabilito dall'art.2, co.2 d.lgs. 171/2017, per il quale la nomina dei Direttori generali doveva avvenire mediante ricorso agli elenchi degli idonei predisposti a livello nazionale, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti politici. Il legislatore regionale, più precisamente, aveva introdotto, "nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte cost. n.251/2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal co. 3 dell'art.3 bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.502" che gli incarichi di direttore generale fossero "confermati sino alla naturale scadenza", con divieto quindi di procedere a nuovi incarichi e che in alternativa si sarebbe proceduto "alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'art. 3 bis del d.lgs. 502/1992". Le soluzioni individuate del legislatore regionale sono state quindi ritenute derogatorie della disciplina, transitoria e a regime, nazionale che aveva previsto l'ultravigenza della normativa preesistente e di conseguenza ritenute incostituzionali per via dell'introduzione di un sistema incompatibile con quest'ultima. Si v. per un commento a Corte cost.n.159/18, G. BERGONZINI, *La selezione della dirigenza sanitaria: oltre lo spoils system*, in *Giurisprudenza Italiana*, n.3/2018, pp.474 ss. Applicando i medesimi principi, Corte cost., 15 aprile 2019 n.87, giunge ad una decisione di infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 l.r. Puglia 17 aprile 2018 n.15, con riferimento agli artt.3,97 e 117 co.3 Cost. Tale norma, a differenza di quanto previsto dalla l.r. Sicilia n.47/2017 prevede che in caso di vacanza dell'incarico di Direttore generale delle aziende sanitarie, laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina, la regione può nominare un commissario straordinario, ma pur sempre scelto nell'ambito dell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di Direttore generale, il quale rimane in carica fino alla nomina con procedura "ordinaria" e comunque per un periodo non superiore a sei mesi. La Corte ha ritenuto che in questo caso il legislatore pugliese sia intervenuto nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della salute e che quindi non abbia introdotto una disciplina in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale. Più di recente Corte cost. 13 marzo 2021 n.31 ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 l. r. Puglia 30 novembre 2019, n. 52, impugnato per violazione dell'art. 117, commi 2, lett. l), e 3, Cost., in quanto

nodo da sciogliere non è più solo quello dei termini e delle modalità del controllo della politica sull'amministrazione, ma diviene quello dell'incidenza del centro sulle scelte delle autonomie. L'ascrizione delle norme in materia di dirigenza sanitaria tra quelle recanti principi fondamentali in materia di tutela della salute, includendo tra questi anche la scelta di candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale, rischia in realtà, ove ciò si traduca in indicazioni procedurali più che nell'indicazione di meri principi, di circoscrivere eccessivamente i poteri regionali⁷⁵, poteri che in ogni caso non si sottraggono al vaglio di compatibilità con i più generali principi di cui agli art.95 e 97 Cost.

sostituisce l'art. 72 l.r. Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, che stabilisce che le aziende sanitarie attivano procedure selettive concorsuali per l'assunzione, nei ruoli, di personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando nei relativi bandi di concorso il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso di pregressi rapporti di natura convenzionale, previsti da precedenti leggi regionali. A dire della Corte detta disciplina nell'individuare un titolo valutabile nei concorsi per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria regionale, riconducibile alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, non incorrere in violazione di principi fondamentali.

75 Si v. in proposito le disposizioni del d.d.l. cd. "Concorrenza 2021-2022", approvato in C.d.M. il 4 novembre 2021 ed attualmente all'esame del Senato il cui art.18 modifica l'art. 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il comma 7-bis, ridisciplinando il sistema di conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa attraverso la valorizzazione del merito. La modifica tuttavia si spinge sino a prevedere che la garanzia di neutralità della commissione discenda dalla sua peculiare composizione, della quale dovrebbero far parte oltre al "direttore sanitario dell'azienda interessata (...)" "tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, dei quali almeno due responsabili di strutture complesse in regioni diverse da quella ove ha sede l'azienda interessata alla copertura del posto". Certamente maggiormente rispondente al principio della valorizzazione del merito e proporzionata rispetto a quest'ultimo appare invece l'ulteriore previsione che scardina l'attuale sistema per la quale la scelta del direttore di struttura dovrebbe ricadere necessariamente sul candidato cui la commissione abbia attribuito il maggior punteggio, restando in tal modo preclusa al Direttore generale, la possibilità oggi consentita dal vigente art.15 di optare, con il solo onere di motivare detta scelta, per un candidato della terna diverso da quello che ha ottenuto il miglior punteggio.