



13 NOVEMBRE 2019

La Dirigenza pubblica: interventi
riformatori e ultime cronache
evolutive, con qualche *'considerando'*

di Francesco Soluri

Dottore di Ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tre

La Dirigenza pubblica: interventi riformatori e ultime cronache evolutive, con qualche *‘considerando’**

di Francesco Soluri

Dottore di Ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tre

Abstract: La dirigenza pubblica identifica la categoria della burocrazia c.d. di vertice, separata dal resto del pubblico impiego ormai privatizzato e caratterizzata dalla previsione di una disciplina “speciale”. La considerazione che proprio la dirigenza rappresenti il punto di snodo del rapporto tra politica ed Amministrazione è indicativa della rilevanza del suo ruolo per la definizione di un modello di amministrazione in grado di esercitare la propria funzione non solo al servizio dei governi, ma soprattutto delle istanze di tutti i cittadini/utenti. Invero, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la disciplina del rapporto dirigenziale è stata incisa da diverse riforme, succedutesi nel solco di un (dichiarato) orientamento al merito piuttosto che alla vicinanza politica. L’erompere nell’ordinamento del principio di distinzione tra politica e amministrazione, sebbene abbia rappresentato un evento di rilievo nel solco di quella stagione, non è stato esente da fenomeni di adattamento delle precedenti dinamiche nei rapporti tra ceto politico ed *elites* burocratiche, dovuti ad una intuibile resistenza al cambiamento. Il modello organizzativo preesistente, pur se improntato sul modello gerarchico, contemplava però talune garanzie in favore della dirigenza mentre, a partire dall’introduzione del principio di separazione, tale tradizionale assetto è venuto progressivamente sgretolandosi, nel senso di un progressivo allentamento delle forme di protezione della dirigenza dalle influenze della politica, che non ha mai rinunciato al proprio ‘timone di comando’.

Sommario: 1. Politica e amministrazione: introduzione al binomio e motivi di una separazione. 2. Radici storiche della “battaglia” per l’indipendenza dalla politica e conformità dello *spoils system* al quadro costituzionale. 3. Sintesi del quadro normativo dall’entrata in vigore della Costituzione fino al punto d’approdo del ‘pacchetto’ Madia e il successivo intervento del Giudice delle Leggi. 4. I Segretari Comunali e provinciali e la loro disciplina. 5. Qualche *‘considerando’* finale.

1. Politica e amministrazione: introduzione al binomio e motivi di una separazione

La dirigenza pubblica, pur costituendo un insieme variegato¹, identifica la categoria professionale della burocrazia c.d. di vertice, separata dal resto di un pubblico impiego ormai privatizzato e caratterizzata dalla previsione di una disciplina “speciale”.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La categoria della dirigenza amministrativa indubbiamente annovera al suo interno figure “generaliste” ma anche tecniche o dal regime peculiare (come i dirigenti scolastici o i sovrintendenti archeologici), a riprova del fatto che non può parlarsi di una figura unitaria. La dirigenza pubblica viene anche distinta da quell’attività organizzativa e di consulenza, di natura strumentale, svolta in regime di diritto pubblico dai funzionari di fascia alta degli organi costituzionali e priva di proiezione esterna, a differenza dei dirigenti amministrativi pubblici, che rivestono funzioni

La considerazione che proprio la dirigenza rappresenti il punto di snodo del rapporto tra politica ed Amministrazione è per ciò stesso indicativa della rilevanza del suo ruolo, quale insostituibile ‘corpo intermedio’ per la definizione di un modello di amministrazione in grado di esercitare la propria funzione non solo al servizio dei governi (di ogni colore), ma soprattutto per il soddisfacimento delle istanze di tutti i cittadini/utenti (e non di una parte soltanto di essi), costituendo, *“come avviene in tutti i principali Paesi, un sostegno, e non un ostacolo alla creazione di sviluppo e occupazione in Italia”*².

Invero, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la disciplina della dirigenza pubblica in Italia è stata incisa da diverse riforme³, succedutesi nel solco di un (dichiarato) orientamento al merito piuttosto che alla vicinanza politica.

L’erompere nell’ordinamento del principio di distinzione tra politica e amministrazione, sebbene abbia rappresentato un evento di indubbio rilievo nel solco di quella stagione riformatrice, non è stato esente da fenomeni di comprensibile resistenza al cambiamento e, per così dire, di adattamento delle precedenti dinamiche nei rapporti tra ceto politico ed *élites* burocratiche⁴.

Il legislatore si sarebbe cioè limitato quasi ad una formale enunciazione del principio di distinzione, consentendo in realtà alla sfera della politica di ovviare a tale necessità determinando situazioni di prossimità, attraverso un ampliamento ed una rapida crescita dell’area della c.d. “dirigenza politica”, caratterizzata da relazioni di tipo eminentemente fiduciario (c.d. *intuitu personae*) e da incarichi (‘a contratto’) senza concorso.

tipiche ed autonome in considerazione del noto principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. (Cfr., B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme, l’innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, p. 168). In realtà, al di là del dato formale, detti funzionari (segnatamente, quelli di Camera e Senato) sono sovente serbatoio di *élites* per gli uffici di vertice della P.A. (in specie, di quelli c.d. ‘di diretta collaborazione’).

² Cfr., Commiss. Spec. Cons. St. (Ad. del 14 settembre 2016), nel parere reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge-delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. “legge Madia) sullo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della dirigenza della Repubblica”, adottato sulla base dell’articolo 11 della predetta legge.

³ Di cui si dirà al successivo paragrafo 3.

⁴ Cfr., *ex multis*, S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia in Italia*, in Pol. Dir., 1981, pp. 219, ss.; G. GARDINI, *L’autonomia della dirigenza nella (contro)riforma Brunetta*, in Lav. Pubbl. amm., n. 5/2010, p. 586: “*Si è assistito, in questi anni, ad una riedizione del tradizionale scambio potere-stabilità tra classe politica e ceto burocratico, che nel nuovo quadro normativo si chiude però con un saldo decisamente favorevole ai politici, i quali rimangono al comando della macchina amministrativa pur essendo sostanzialmente esonerati da qualsiasi responsabilità diretta*”. Proprio in merito alla considerazione che la politica non ha mai rinunciato al proprio ‘timone di comando’, con gli effetti che ne derivano, ved. anche A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in Lav. Pubbl. amm., fascic. un. 2017, par. 9.

Ricostruendo il sistema, il modello organizzativo preesistente, pur se improntato sul modello gerarchico, contemplava a dire il vero talune garanzie in favore della dirigenza⁵, concretando tale assetto un effetto di ‘neutralizzazione’ ma, al contempo, di imparzialità dell’azione amministrativa.

A partire dall’introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione, invece, tale tradizionale assetto è venuto progressivamente sgretolandosi, nel senso di un progressivo allentamento delle forme di protezione del ceto dirigenziale dalle influenze della politica, determinandosi uno iato rispetto ad una visione, ormai per così dire, “secolarizzata”⁶.

E’ stata del resto anche messa in luce, dalla dottrina, la valenza non propriamente positiva alla base della distinzione tra politica e amministrazione, ove si consideri che l’aver voluto espressamente sottrarre l’adozione degli atti di gestione alla disponibilità del decisore politico è indice dello scetticismo del legislatore nei confronti della politica in ordine alla capacità di adottare con imparzialità ed efficienza provvedimenti amministrativi gestionali a rilevanza esterna cioè direttamente incidenti nella sfera giuridica degli amministrati⁷.

2. Radici storiche della “battaglia” per l’indipendenza dalla politica e conformità dello *spoil system* al quadro costituzionale

La legge c.d. Cavour n. 1483/1853 aveva adottato un modello che rappresentava la sintesi della combinazione tra il principio, di matrice inglese, della c.d. responsabilità ministeriale e quello, invece di stampo francese, dell’accentramento tipico delle strutture militari, delineando uno schema organizzativo dell’amministrazione centrale dello Stato di tipo gerarchico-piramidale.

E’ indicativo della problematica in esame che la lotta contro l’ingerenza del potere politico negli affari rimessi alle cure della pubblica Amministrazione, già in atto nella seconda metà del secolo XIX, all’epoca dei governi Minghetti e Spaventa, trovasse il suo epilogo nella istituzione, con legge 31 marzo 1889, n. 5992, della IV sezione del Consiglio di Stato, allo scopo di accordare ai cittadini un apposito strumento di reazione contro gli atti illegittimi della P.A., imprimendo così una svolta nell’evoluzione del diritto

⁵ Il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (recante la “Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”) tra l’altro prevedeva alcune innegabili forme di garanzia: stabilità nel ruolo e nell’incarico, avanzamento di carriera per anzianità e limitati poteri di intervento da parte della politica sul rapporto di servizio e di ufficio (Cfr. B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, Rimini, 2012, pp. 156)

⁶ S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, n. 12, pp. 1341, ss.

⁷ In questi termini B. PONTI, *op. cit.*, pp. 156, ss., che parla al riguardo di “*espressa delegittimazione degli organi politici*”.

amministrativo⁸, attesa l'illusorietà dell'idea che l'Amministrazione agisca sempre per il soddisfacimento della pubblica utilità.

La Costituzione ha successivamente ridisegnato i rapporti tra politica e amministrazione: al riguardo, già durante i lavori dell'Assemblea costituente, Mortati rilevava la necessità di «assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici», proponendo di inserire nel testo costituzionale una norma secondo cui nell'ambito delle direttive del singolo Ministro, che «dirige l'amministrazione ad esso affidata», i «funzionari dirigenti dei vari servizi assumono la diretta responsabilità degli atti inerenti ai medesimi»⁹.

La formulazione finale del testo costituzionale delinea un modello complesso che si snoda lungo due direzioni, tra loro in apparenza antinomiche.

Infatti, se da un lato gli articoli 97 e 98 della Costituzione stabiliscono la regola della piena autonomia gestionale dell'attività dirigenziale, dall'altro, l'articolo 95 della Carta, al secondo comma, prevede la regola per cui «i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti del loro dicastero» (principio della responsabilità ministeriale).

Un'analisi attenta delle citate norme costituzionali, considerate non disgiuntamente fra loro, lumeggia in realtà un modello regolatorio tale per cui la dirigenza esercita la propria funzione in modo imparziale, per il raggiungimento efficace ed efficiente degli obiettivi scelti dal decisore politico nell'esercizio della propria attività di guida e di indirizzo, in attuazione dei fini di interesse pubblico definiti dal legislatore.

Proprio la natura composita del modello istituzionale impone dunque la previsione di un modello legislativo di attuazione in grado di effettuare un equilibrato dosaggio e bilanciamento dei diversi valori costituzionali in campo.

Quanto poi alla conformità al quadro costituzionale del c.d. *spoil system*, che determina la cessazione degli incarichi dirigenziali in corso di svolgimento al momento del succedersi di una nuova compagine governativa, la giurisprudenza costituzionale sottolinea la necessità che la regolazione del rapporto di lavoro dirigenziale sia «circondata da garanzie», al fine di evitare che la dipendenza funzionale del dirigente trasmuti in dipendenza politica¹⁰.

Alla luce di tali principi, il Giudice delle leggi ha ritenuto le norme statuenti l'interruzione del rapporto di ufficio dei dirigenti per il sopravvenuto insediamento di un nuovo esecutivo in contrasto con il descritto assetto costituzionale, non essendo ammessa la sostituzione dei dirigenti in servizio con altri «graditi» ai nuovi decisori politici¹¹, con la sola eccezione delle figure di vertice, che sono naturalmente caratterizzate

⁸ Cfr., B. PONTI, *op. cit.*, pp. 158-159, nota 19.

⁹ Cfr., l'inquadramento storico contenuto nel cit. parere della Commiss. Spec. Cons. St., p. 6.

¹⁰ Cfr. Corte costituzionale, n. 104 del 2007 e n. 34 del 2010.

¹¹ In particolare la Consulta, intervenuta più volte al fine di contenere l'espansione di cariche dirigenziali fiduciarie, ha affermato l'illegittimità costituzionale delle ipotesi automatiche di interruzione legale dei rapporti dirigenziali

dall'*intuitu personae*, atteso il ruolo di cerniera tra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico per "consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente"¹².

Il rapporto tra indirizzo politico e amministrazione è altresì alla base della problematica per cui talune posizioni dirigenziali implicanti esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri o attinenti alla tutela dell'interesse nazionale possono essere rivestite solo da soggetti in possesso del requisito della cittadinanza italiana, in considerazione della necessità di salvaguardare gli interessi pubblici dello Stato.

Il quadro normativo, al riguardo delineato dall'articolo 38 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dall'articolo 1, comma 1, lett. a), del d.P.C.M. n. 174 del 1994 e dall'articolo 2, comma 1, d.P.R. n. 487 del 1994, è stato oggetto di intervento del massimo organo della giustizia amministrativa in relazione al noto caso dei direttori stranieri dei musei italiani (adunanza plenaria n. 9 del 2018).

Il Consiglio di Stato, richiamando un consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, evidenzia anzitutto che eventuali misure nazionali tese ad affermare la c.d. 'riserva di nazionalità' devono essere limitate a quanto strettamente necessario a salvaguardare gli interessi sottesi all'adozione di tale misura e che gli Stati membri possono legittimamente invocare detta riserva per i soli impieghi nell'amministrazione pubblica direttamente collegati ad attività specifiche della pubblica amministrazione, vale a dire quando questa sia investita dell'esercizio dei pubblici poteri e della responsabilità della tutela degli interessi generali dello Stato¹³; e conclude che, nel caso di specie, non ricorrerebbe alcuna condizione che consenta di invocare in modo legittimo la deroga, ponendosi quindi la normativa italiana in contrasto con il paragrafo 4 dell'articolo 45 del TFUE laddove impedisca in modo assoluto la possibilità di attribuire posti di livello dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato a cittadini di Stati membri dell'Unione

per l'assenza "di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni – connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa – per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato" (Corte costituzionale n. 103 del 2007, in relazione a forme transitorie di *spoil system*; Corte costituzionale nn 124 e 246 del 2011, in relazione a forme di *spoil system* a regime, applicato ai dirigenti esterni). In tali decisioni, la Corte ha tra l'altro evidenziato che l'esistenza di una preventiva fase valutativa appare essenziale anche per assicurare "il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale" (cfr., sentenza n. 103 del 2007, *cit.*).

¹² Corte costituzionale n. 233 del 2006.

¹³ Cfr. in tal senso: C.G.U.E., sent. 26 maggio 1982 in causa C-149/79 – Commissione c/Regno del Belgio; *id.*, sentenza 27 novembre 1991 in causa C-4/91 – Bleis c/Ministère de l'Éducation Nationale; *id.*, sentenza 2 luglio 1996 in causa C-290/94 – Commissione c/Repubblica Ellenica.

I criteri in questione sono stati richiamati - con valenza evidentemente ricognitiva - dalla Commissione europea attraverso la Comunicazione interpretativa dal titolo "*Libera circolazione dei lavoratori – realizzarne pienamente i vantaggi e le potenzialità*" (Documento COM(2002) 694 def. dell'11 dicembre 2002).

europea, con conseguente disapplicazione da parte del giudice amministrativo della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale.

3. Sintesi del quadro normativo dall'entrata in vigore della Costituzione fino al punto d'approdo del 'pacchetto Madia' e il successivo intervento del Giudice delle Leggi

Nei primi decenni successivi all'entrata in vigore della Carta, il modello costituzionale non è immediatamente prevalso a livello di legislazione ordinaria, radicandosi piuttosto la concezione che negava alla dirigenza poteri decisionali, essendo difatti il sistema interamente incentrato sul principio della responsabilità ministeriale.

Negli anni successivi, l'evoluzione della normativa è stata poi interessata da diversi provvedimenti legislativi¹⁴, tra cui vanno segnalati: *a)* il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), che ha assegnato ai dirigenti la competenza ad emanare soltanto atti amministrativi privi di discrezionalità, anche soltanto di natura tecnica; *b)* il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 ("Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo"), che ha attribuito ai dirigenti funzioni gestionali limitate e tassative oltre ad alcune innegabili forme di garanzia (stabilità nel ruolo e nell'incarico, avanzamento di carriera per anzianità, poteri di intervento limitati (da parte degli organi politici) sul rapporto di servizio e di ufficio; *c)* il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che ha introdotto la c.d. privatizzazione del pubblico impiego, con esclusione dei dirigenti generali¹⁵ (seguito dal 'correttivo' di cui al decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470); *e)* il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 e il decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387 ("Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80"), che, completando il processo di contrattualizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti (esteso anche ai dirigenti generali), da un lato hanno creato, per i dirigenti delle amministrazioni statali, il "ruolo unico" istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (articolato in due fasce), e,

¹⁴ Per un'analisi dell'evoluzione normativa in tema di dirigenza pubblica, si rinvia, tra gli altri a: M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in F. CARINCI-M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, 2000; G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2001; C. COLAPIETRO, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2002; M. CAMMELLI, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2003; G. D'ALESSIO *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2005; S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2012; AA.VV., *La dirigenza pubblica nella Riforma Madia*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2016.

¹⁵ Tale decreto, introducendo a livello legislativo il principio di separazione tra politica e amministrazione, ha previsto in capo ai dirigenti "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo", con la precisazione della loro responsabilità per la gestione e per i relativi risultati (articolo 3, comma 2).

dall'altro, assegnato valenza generale al principio di differenziazione tra politica e amministrazione, specificando che lo stesso è preminente rispetto alla disciplina speciale di settore; *f*) a livello locale, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali”) che, all’articolo 107, ha tra l’altro ribadito che “i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”; *g*) il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), in cui è confluita, in modo sistematico, la normativa rilevante sin qui indicata.

Lo stesso legislatore ha però preso atto delle criticità degli interventi riformatori appena richiamati, dichiarando espressamente l’intento, nella successiva legge (delega) n.15/2009 (finalizzata all’ottimizzazione del lavoro pubblico e all’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), di voler “rafforzare il principio di distinzione fra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza” (articolo 37), avendo peraltro la stessa Corte Costituzionale evidenziato come, da un punto di vista strutturale, la definizione delle regole di disciplina del lavoro dirigenziale postuli una chiara distinzione tra i suddetti compiti¹⁶, non limitata a mera enunciazione di principio ma strutturata in modo da assicurarne una concreta attuazione.

Il conseguente decreto legislativo attuativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha modificato il D. Lgs. n. 165 (dall’articolo 19, comma 8), limitando il meccanismo di decadenza automatica ai soli dirigenti apicali, in considerazione della relazione personale con la direzione politica del governo, ed escludendo invece lo *spoils system* per gli incarichi dirigenziali non apicali¹⁷.

¹⁶ Cfr., Corte costituzionale n. 103 del 2007, *cit.*, e n. 161 del 2008.

¹⁷ Il decreto ha tra l’altro previsto una limitazione del principio della contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ed una maggiore rilevanza della legge nei rapporti con l’autonomia negoziale (articolo 2, comma 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001), introducendo un particolare sistema di misurazione e valutazione della *performance* al fine di obbligare le singole amministrazioni a rispettare il c.d. “*ciclo di gestione della performance*”, articolato nelle fasi (descritte all’articolo 4) della programmazione (con la definizione e assegnazione degli obiettivi su base triennale), dell’allocazione delle risorse, del monitoraggio, della misurazione e valutazione della *performance*, dell’utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, della rendicontazione dei risultati (agli organi di indirizzo politico-amministrativo, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi), in necessaria coerenza, anche in termini diacronici, con il ciclo della programmazione finanziaria, finalizzato a declinare il programma di governo nella pianificazione strategica e in quella finanziaria (articolo 4, comma 1). Il decreto n. 150 ha inoltre previsto: una Commissione indipendente con il “*compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale*” (articolo 13), nonché Organismi indipendenti di valutazione con il compito, tra l’altro, di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché di proporre all’organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice (articolo 14).

L'evoluzione più recente della normativa è rappresentata dalla c.d. “Legge Madia”¹⁸, provvedimento con il quale il legislatore, intervenendo per finalità di semplificazione su discipline già esistenti relative all’organizzazione ed al funzionamento della P.A., ha dettato principi e criteri piuttosto stringenti in tema di dirigenza (articolo 11)¹⁹ e, soprattutto, dal successivo (schema di) decreto legislativo attuativo²⁰, al cui licenziamento ha però fatto seguito anche il suo immediato ritiro da parte dell’Esecutivo, essendo nel frattempo intervenuta, ad appena un giorno di distanza, la declaratoria di incostituzionalità della stessa legge-delega²¹ per violazione del principio di leale collaborazione (articoli 5 e 120 Cost.), con riferimento alle disposizioni del testo tra l’altro concernenti proprio la dirigenza pubblica²².

¹⁸ Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

¹⁹ Prefigurando, tra l’altro: *a*) un peculiare mercato dei dirigenti pubblici, suddivisi in tre distinti ruoli (della dirigenza statale, regionale e degli Enti locali), caratterizzato dalla contendibilità di ciascun incarico dirigenziale da parte di ogni dirigente di qualsiasi amministrazione in possesso dei requisiti previsti; *b*) il conferimento degli incarichi “mediante procedura comparativa ad avviso pubblico”, presidiata da un’apposita Commissione indipendente di valutazione; *c*) un limite di durata dell’incarico, elevato a quattro anni, ma rinnovabile una sola volta con idonea motivazione solo per un biennio; *d*) il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile (con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l’attività gestionale, limitando la responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all’articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 e la responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi); *e*) l’omogeneizzazione del trattamento economico (fondamentale e accessorio) dirigenziale nell’ambito di ciascun ruolo unico.

²⁰ Invero, già all’indomani del licenziamento dello schema di decreto attuativo da parte del Governo, la Commissione speciale del Consiglio di Stato, istituita per l’esame del provvedimento aveva segnalato diverse criticità e formulato osservazioni sul testo, cui hanno fatto seguito i pareri delle competenti commissioni Parlamentari (I Commissione permanente Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni del 9 novembre 2016, con osservazioni di un certo interesse espresse alle pp. 80, ss.). Il Consiglio dei Ministri, riunito in data 24 novembre 2016, esaminando il testo in via definitiva, aveva tuttavia accolto solo alcune una parte delle osservazioni.

²¹ Cfr., Corte Costituzionale, sentenza 25 novembre 2016, n. 251 (pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale pronunciato dalla Regione Veneto), depositata nelle ore intercorse tra la definitiva deliberazione dei decreti legislativi attuativi della legge Madia e l’invio dalla Presidenza del Consiglio al Quirinale per l’emanazione.

²² Limitando la questione al tema trattato, il Giudice delle Leggi ha ravvisato un concorso di competenze, inestricabilmente connesse, statali e regionali, nessuna delle quali prevalente, in particolare in relazione all’istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali e alla definizione, da un lato, di regole unitarie inerenti al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti (aspetti inerenti al rapporto di lavoro privatizzato, come tali innegabilmente riconducibili alla competenza statale in materia di “ordinamento civile”), dall’altro, dei requisiti di accesso al ruolo e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi (requisiti che invece attengono ad aspetti organizzativi del lavoro pubblico e quindi riconducibili, altrettanto innegabilmente, alla materia dell’organizzazione amministrativa regionale). Pertanto, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 11, comma 1, lettere *a*), *b*), numero 2, *c*), numeri 1) e 2), *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*) e *q*), e comma 2, nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, ha previsto l’adozione dei decreti attuativi sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è l’intesa ma il semplice parere in Conferenza unificata, che è da ritenersi lesivo del principio di leale collaborazione perché inidoneo a realizzare il necessario confronto autentico con le autonomie regionali, in quanto solo l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni può garantire, invece, un effettivo coinvolgimento delle stesse, poiché è contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di trattative “genuine”. Tuttavia,

Nonostante le successive intenzioni manifestate dal Governo attraverso gli organi di stampa all'indomani della sentenza n. 251²³, la crisi di Governo scaturita ad appena dieci giorni di distanza quale effetto derivante dall'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 sul progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi" (e a cui ha fatto seguito l'insediamento di un nuovo Esecutivo), ha determinato un inevitabile arresto sul punto.

Sorte migliore ha invece ricevuto la dirigenza del comparto sanitario, anch'essa interessata dall'intervento riformatore del legislatore del 2016²⁴ (e da un 'correttivo' successivo, necessitato dalla sentenza n. 251²⁵) dove spicca, tra l'altro, l'affermazione della natura meritocratica delle nomine e la necessità di prevenire ogni forma di *spoils system*.

4. I Segretari Comunali e provinciali e la loro disciplina

Tra i primi, immediati, effetti scaturiti dalla sentenza n. 251 si segnala anche l'immediata 'reviviscenza' proprio della figura dei Segretari Comunali e provinciali.

Ai fini di una migliore comprensione dello 'status' della figura professionale in questione, appare preliminarmente opportuna una rapida ricognizione sulla evoluzione normativa intervenuta nel tempo sulla materia.

La figura professionale rinviene infatti la sua disciplina in un ordito normativo che, principiando già all'indomani dell'unificazione del Regno, si dipana attraverso la legislazione fascista per poi arricchirsi con i successivi interventi riformatori stratificatisi nell'ordinamento repubblicano nel corso dei decenni.

L'evoluzione normativa presenta un andamento cd. ciclico, perché inevitabilmente connessa, più in generale, con i mutamenti succedutisi nel corso degli ultimi centocinquanta anni in tema di 'forma di governo' del territorio; al riguardo, se la L. 2248/1865 disegnava originariamente per il segretario uno *status* di dipendente 'locale' (nominato dal Consiglio comunale)²⁶, la legislazione del periodo successivo,

quanto al rapporto tra dichiarazione di incostituzionalità della legge delega e i decreti legislativi delegati (già entrati in vigore o meno), la Corte ha concluso affermando espressamente che *"le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni"* di delega espressamente impugnate con il ricorso, *"e non si estendono alle relative disposizioni attuative"*, dovendo accertarsi, nel caso di impugnazione di tali disposizioni, *"l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive da parte del Governo al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione"* (Corte Costituzionale, sent. 25 novembre 2016, n. 251/2016, cit., par. 9).

²³ V. l'intervista al sottosegretario *pro-tempore* alla Funzione Pubblica del Governo Renzi (*"Non fermeranno il cambiamento ci vorrà solo qualche mese in più"*), in *la Repubblica* del 27 novembre 2016.

²⁴ D. Lgs. n. 171 del 2016.

²⁵ D. Lgs. n. 126 del 2017.

²⁶ L'allegato A dell'articolo 10 della L. 2248/1865 prevedeva la presenza in ogni Comune, oltre al consiglio e alla giunta, di un segretario, dipendente del Comune, e di un ufficio comunale, con funzioni di certificazione e controllo. L'articolo 87 del medesimo allegato A stabiliva che il segretario fosse nominato dal consiglio comunale e l'articolo 18, comma 3, del Decreto 8 giugno 1865, n. 2321 (Regolamento per l'esecuzione della Legge sull'amministrazione comunale e provinciale), precisava che egli dovesse essere scelto fra gli abilitati all'esercizio

improntata ad una visione chiaramente accentratrice e di conseguente compressione delle autonomie locali, ne determinava invece un ‘mutamento di pelle’ (da comunale a statale), assoggettandolo alle disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, con permanenza delle funzioni di certificazione e di controllo di legalità sull’attività comunale, svolte però per conto del Ministero dell’interno²⁷.

Nell’ordinamento repubblicano si sono alternati molteplici interventi riformatori che, se da un lato hanno variamente organizzato il ruolo e la carriera dei segretari comunali e provinciali, dall’altro non hanno modificato, almeno in un primo momento, il procedimento di nomina e il loro stato giuridico di funzionari statali²⁸.

E’ successivamente la legge n. 142 del 1990 (sull’Ordinamento delle autonomie locali) ad inaugurare la complessa stagione di riforme consumatasi nell’arco dell’ultimo decennio del secolo scorso: essa, pur non modificando la natura di pubblico funzionario del segretario comunale (né le procedure per la sua nomina), ha però individuato taluni criteri, consistenti nella creazione di un “organismo collegiale” territorialmente articolato, presieduto dal Ministro dell’interno, “composto pariteticamente dai rappresentanti degli enti locali”, preposto alla tenuta dell’albo dei segretari comunali e provinciali²⁹.

della professione, conseguita per esami presso le prefetture. La successiva legge 30 dicembre 1888, n. 5865 (modificativa della legge comunale e provinciale), all’articolo 2, provvede ad una stabilizzazione del suo incarico, stabilendo che il segretario comunale di prima nomina durasse “in ufficio due anni”, mentre le conferme successive dovessero essere date per almeno sei anni e che non potesse essere licenziato prima del termine senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l’intervento di almeno due terzi dei consiglieri.

Il R.D. 12 febbraio 1911, n. 297 (Regolamento per l’esecuzione della legge comunale e provinciale) disponeva l’obbligatorietà, ai fini della nomina, del concorso pubblico concorso (articolo 94) e che gli esami per il conseguimento della relativa patente d’idoneità si svolgessero con cadenza periodica presso le prefetture (articolo 72).

²⁷ Dispone, al riguardo, il R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953 (Stato giuridico ed economico dei segretari comunali), che il segretario è nominato, previo superamento di un pubblico concorso, dal prefetto della provincia o, per i Comuni maggiori, con «decreto reale promosso dal Ministro per l’Interno» (articolo 3). Al termine del primo anno di servizio, il prefetto può «conferire la nomina definitiva» (articolo 7). L’evoluzione dello ‘status’ giuridico dei segretari comunali e provinciali vede una tappa ulteriore nella fu legge 27 giugno 1942, n. 851 (Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, concernenti il nuovo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali), che, all’articolo 1, modificando l’art. 176 del r.d. n. 383 del 1934, stabilisce la loro iscrizione in un ruolo nazionale diviso in gradi e la nomina “con decreto del Ministro per l’interno”.

²⁸ V. la legge 8 giugno 1962, n. 604 (“Modificazioni allo stato giuridico e all’ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali”), e il D.P.R. 23 giugno 1972, n. 749 (“Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali”).

²⁹ Significativamente, la legge rinviava ad una normativa successiva l’indicazione delle “modalità di concorso degli enti locali” alla nomina e revoca del segretario. In tale contesto riformatore, nel quale si è inserita l’introduzione, con la legge n. 81 del 1993, dell’elezione diretta dei sindaci, dette modalità di concorso degli enti locali hanno trovato effettiva realizzazione con la modifica disposta dall’articolo 1, comma 84, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), in virtù della quale nomina e revoca del segretario comunale sono disposte “d’intesa con il sindaco”.

Pur nella previsione di poteri gestionali e di supporto all'attività degli organi d'indirizzo³⁰, l'introduzione di una fase necessariamente prodromica, consistente nell'attribuzione al segretario del compito di esprimere un parere "sotto il profilo di legittimità" su ogni proposta da sottoporre alla giunta e al consiglio (in aggiunta a quello sulla regolarità tecnica e contabile da parte del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria)³¹, ha complessivamente reso la legge n. 142 il risultato di un compromesso fra le tesi antitetiche di chi avrebbe privilegiato un visto di legittimità più incisivo e di chi temeva che un tale controllo avrebbe potuto invece compromettere l'autonomia degli enti territoriali.

La legge c.d. Bassanini-bis³² ha poi determinato ulteriori mutamenti della fisionomia della figura, rimuovendo anzitutto la previsione del parere di legittimità, fonte di un potere oggetto di valutazioni così controverse, e riconoscendo inoltre ai sindaci, in coerenza con il contesto riformatore teso ad accentuare l'autonomia degli enti locali, il potere autonomo di nomina del segretario fra gli iscritti ad un apposito albo (accessibile previo superamento di apposito concorso pubblico).

Lo stesso rapporto con il Ministero dell'Interno diveniva poi quanto meno sfumato, essendo il segretario comunale espressamente qualificato come dipendente di una agenzia assoggettata alla vigilanza del Ministero dell'interno, ma avente personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa, gestionale e contabile e composta (a livello nazionale e locale) da rappresentanti delle autonomie locali, cui veniva demandato il compito della gestione dell'albo³³.

La complessiva disciplina così elaborata è confluita nel decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), ai sensi del quale "il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia" (articolo 97).

³⁰ Cfr., l'articolo 52, comma 3, ai sensi del quale il segretario "sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio".

³¹ Cfr., l'articolo 53, comma 1, della legge n. 142 del 1990.

³² Legge 15 maggio 1997, n. 127, recante 'Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo'.

³³ L'articolo 17, comma 70, della legge n. 127 ha poi introdotto il principio per cui la durata dell'incarico di segretario comunale, a parte i casi di revoca per violazione dei doveri d'ufficio, corrisponde a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato, salvo conferma. Tale opzione normativa è stata anche frutto di una riflessione normativa per cui, negli enti territoriali, le scelte politiche rendono necessario attribuire al sindaco eletto direttamente l'individuazione dei suoi collaboratori amministrativi, fra cui il segretario comunale.

L'andamento ciclico degli interventi riformatori ha inizialmente ricondotto nuovamente i segretari comunali, a distanza di appena un decennio, alle dipendenze del Ministero dell'Interno³⁴, ma l'evoluzione normativa è pervenuta a risultati contrastanti³⁵.

Se infatti, appena qualche anno dopo, la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "Legge Severino"), al comma 7 dell'articolo 1, ha trasformato *ope legis* il Segretario nel "responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" degli Enti locali (aggiungendo dunque nuovi compiti e responsabilità a quelli originari), la citata legge-delega n. 124/2014 ha invece operato una sostanziale inversione di rotta, prevedendo l'abolizione del Segretario (non la semplice "riforma", come pure recitava la bozza di norma nella sua primigenia formulazione) e la sua mutazione in "dirigente apicale"³⁶.

Tuttavia, sebbene il successivo (schema di) decreto attuativo sulla dirigenza prima richiamato abbia sancito il definitivo superamento della figura e la confluenza dei Segretari nel ruolo della dirigenza locale, va segnalato, tra le immediate conseguenze scaturite dalla citata sentenza n. 251, il ritiro del decreto stesso e dunque, per l'effetto, la reviviscenza dei segretari comunali.

In effetti, l'intenzione squisitamente politica di far confluire i Segretari comunali nel ruolo della dirigenza locale, con il conseguente frazionamento tra direttore generale e dirigente apicale delle loro originarie funzioni tra cui quella, relevantissima, di 'attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e di controllo della legalità dell'azione amministrativa'³⁷ avrebbe potuto "seriamente incrinare il funzionamento della struttura ordinamentale dell'ente e creare gravi ragioni di inefficienza ed inefficacia dell'azione amministrativa"³⁸, tenuto conto del fattore di garanzia tradizionalmente rappresentato dalla circostanza per cui le dotazioni organiche degli Enti locali non prevedono la figura del Segretario, la cui peculiarità di "Giano bifronte" risiede proprio nel fatto che egli ha un formale

³⁴ Cfr., l'articolo 7, commi 31-ter, ss., della legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha soppresso l'Agenzia autonoma, stabilendo la successione ad essa, a titolo universale, da parte del Ministero dell'Interno, unitamente al trasferimento delle relative risorse strumentali e di personale, nonché del fondo di cassa.

³⁵ Come infatti opportunamente osservato (G. PAVANI, *Alcune riflessioni sulla figura del segretario comunale nel panorama europeo*, in Istituzioni del federalismo, n. 3/2015, p. 776), le modifiche senza fine, susseguitesi peraltro in un momento di particolare congiuntura economica, mentre determinavano il venir meno dell'impianto della riforma Bassanini, individuavano nei segretari i destinatari di una serie di competenze contenute in provvedimenti normativi disorganici che ne modificavano il contesto operativo.

³⁶ Non sono mai mancate voci contrarie alla soppressione della figura dei Segretari comunali e provinciali, quale "corpo di funzionari pubblici spesso di altissima competenza professionale che nei comuni piccoli, medi, ma anche grandi, rappresentano un riferimento di competenze prezioso". Proprio il loro sviluppo di carriera, facendo sì che gli stessi ricoprissero l'incarico in amministrazioni diverse "costituisce anche un dialogo fruttuoso di arricchimento per le strutture amministrative degli Enti locali. D'altra parte la dirigenza degli Enti locali, soprattutto quella assunta a tempo determinato, non è il più delle volte dotata della necessaria esperienza". (A. SAITTA, audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato del 9.10.2014).

³⁷ Costituendo, per usare l'espressione adoperata dalla Consulta nella recente sentenza n. 23 del 2019 (su cui si rinvia al paragrafo successivo) "indispensabile baluardo di legalità per taluni ovvero, per altri, fonte di un potere interdittivo e d'intralcio sull'attività dei sindaci".

³⁸ Parere reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, *cit.*, p. 84.

rapporto di servizio con il Ministero dell'Interno, essendo solo retribuito dall'ente presso cui esercita le funzioni.

Resta peraltro impregiudicata la situazione di grave disagio in cui versano oltre 1.500 delle 4.000 sedi di segreteria comunale degli enti sotto i 10.000 abitanti allo stato sprovviste di titolare, con conseguenze intuibili sul piano del corretto funzionamento delle amministrazioni³⁹, essendo non più procrastinabile la necessità di avviare ad una scopertura d'organico di così rilevanti dimensioni⁴⁰ e giungendo anche a prospettarsi al riguardo un superamento del corso-concorso "come unica possibilità di reclutamento dei segretari"⁴¹.

5. Qualche 'considerando' finale

Il tema della dirigenza è risultato spesso al centro del dibattito parlamentare, se si guarda alle diverse disposizioni intervenute nel corso del tempo, volte tra l'altro a modificare la disciplina dell'accesso, il trattamento economico ed il conferimento degli incarichi, senza dimenticare che, in attuazione della normativa anticorruzione (di cui alla cit. L. 190 del 2012), è stata oggetto di riforma anche la disciplina in tema di inconfiribilità, incompatibilità e di trasparenza nell'azione amministrativa proprio con riferimento agli incarichi dirigenziali.

Il quadro emergente dall'ampia ricostruzione fin qui svolta delinea uno scenario diverso dal progetto riformatore degli anni novanta del secolo scorso, originariamente ispirato ad una logica di maggiore managerialità ed un minore legame con la politica che, invece, non ha rinunciato al proprio 'timone di comando', alimentando per l'effetto un comportamento difensivo della burocrazia (terminologia riferibile, in via generale, a tutti i dipendenti posti in posizione di responsabilità), talvolta più attenta al legalismo formale che al risultato⁴².

³⁹ Come riportato anche dagli organi di stampa, v. F. CERISANO, *Il ministro della p.a. Dadone al question time. Concorsi sprint per i segretari comunali - Enti virtuosi, assunzioni extra - Decreti in arrivo. A contare spesa e fasce demografiche, Italia Oggi del 10 ottobre 2019*; J. ORSINI, *Comuni a rischio paralisi, metà senza segretario: sedi senza titolare sono 1.729*, il Messaggero.it del 15 ottobre 2019.

⁴⁰ Va al riguardo segnalato l'emendamento 23.0.850 al decreto c.d. 'sblocca cantieri' (D.L. 18 aprile 2019, n. 32, conv., con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), concernente il reclutamento di 171 segretari comunali; presentato dai relatori nel corso dell'esame al Senato, in seguito ritirato nel corso della discussione in Aula, poi trasformato in Ordine del giorno (G23.0.850) e quindi accolto; ed al quale ha fatto poi seguito un ordine del giorno nel corso del successivo esame alla Camera (9/1898/16, a firma Cenni), volto ad impegnare il Governo a dar seguito agli impegni già assunti al fine di inserire in un prossimo provvedimento utile una norma per dare corso al reclutamento.

⁴¹ Ipotizzando, al riguardo, procedure selettive più snelle (cfr., la nota Anci/UIP del 24 luglio 2019).

⁴² Cfr., A. BOSCATI, *op. cit.*, par. 9, il quale evidenzia che la dirigenza è stata molte volte "utilizzata come il capro espiatorio di difetti ed inefficienza le cui responsabilità ricadevano in prevalenza su altri".

Allo stato, il punto di approdo è rappresentato dal disegno di legge recante “Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione” (atto Senato n. 1122), il cui articolo 4, preannunciando la finalità di migliorare la qualità della prestazione lavorativa del personale dirigenziale, di incrementarne la produttività e di migliorare l’efficienza della P.A., ha altresì confermato la distinzione tra vertice politico e amministrativo di cui agli articoli 4 e 14 del D. Lgs. n. 165⁴³.

Con l’insediamento del Governo c.d. Conte-*bis* il banco è però passato di mano, con le conseguenze che se ne possono dedurre in ordine all’esito dei provvedimenti già in esame nei due rami del Parlamento.

Al di là di tali novità *in itinere*, non va dimenticato come tra gli aspetti problematici di ogni riforma, vi è anzitutto quello rappresentato dalla questione finanziaria, attesa la difficoltà di adottare riforme radicali ‘a costo zero’.

In altri termini, senza una effettiva considerazione del principio della ‘invarianza di spesa’, l’assicurazione in ordine al funzionamento concreto dei meccanismi riformatori appare di per sé abbastanza difficile, poiché non basta prevedere nuove regole di disciplina ove poi non si consideri in modo adeguato la loro modalità di attuazione e l’impiego di risorse finanziarie e umane che esse possono richiedere.

Altro versante problematico investe invece i contorni della responsabilità dirigenziale (spesso a rischio di sovrapposizione con quella disciplinare), che prescinde dall’imputazione soggettiva in quanto a rilevare è il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati ovvero l’inosservanza delle direttive.

In effetti, poiché tale responsabilità può determinare una serie di conseguenze che vanno dall’impossibilità del rinnovo dell’incarico all’attribuzione di uno con peso inferiore (in termini di retribuzione di posizione), fino alla revoca anticipata e al recesso del rapporto di lavoro in caso di comportamento di particolare gravità, essa andrebbe infatti precisata secondo parametri oggettivi e con adeguate garanzie⁴⁴.

Pertanto, proprio in termini di responsabilità, è indubbio che la spettanza al dirigente di poteri autonomi di gestione implichi che sia questi poi a dovere rispondere in sede di accertamento di responsabilità amministrativo-contabile per gli eventuali danni cagionati al patrimonio pubblico; ma è altrettanto vero

⁴³ Taluni principi e criteri contenuti nella delega prevedono una revisione dei requisiti per l’accesso alla qualifica dirigenziale, l’attribuzione alla SNA della gestione dei concorsi per la dirigenza statale, l’introduzione di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell’ultimo triennio, la revisione della quota riservata ai concorsi pubblici per l’accesso alla fascia più alta della dirigenza nelle amministrazioni statali, nonché, infine, la semplificazione della normativa sul reclutamento dei dirigenti scolastici.

⁴⁴ Al riguardo, il cit. D.D.L. ha previsto, al cit. articolo 4, l’elaborazione, anche mediante la ricognizione ed il coordinamento di tutte le disposizioni in materia, di un codice di condotta recante la chiara indicazione delle ipotesi di responsabilità disciplinare (comma 2, lett. e, n. 1), nonché l’aggiornamento della disciplina e delle relative modalità di accertamento contenuta negli articoli 21 e 22 del D. Lgs. n. 165, individuando specificamente le ipotesi di responsabilità dirigenziale (lett. e, n. 2), tra cui rientrano le fattispecie di omessa verifica dell’effettiva presenza in servizio del personale assegnato, di scarsa produttività o di inefficiente organizzazione delle risorse a disposizione, che vengono qualificate in modo espresso come ipotesi di responsabilità anche disciplinare (lett. e, n. 3).

che non può escludersi che l'organo politico individui un obiettivo di per sé idoneo a contribuire causalmente a determinare tale danno, sebbene un orientamento giurisprudenziale giunga a sostenere tale esclusione, ad es. nelle ipotesi in cui la valutazione dell'organo politico trovi un riscontro nell'istruttoria svolta dagli uffici attraverso le attestazioni di regolarità amministrativa⁴⁵.

Va del pari evidenziato che, proprio in caso di revoca dell'incarico, non sarebbe inutile rinforzare la permanenza nel ruolo con un adeguato sistema di garanzie che consentano riparo da eventuali scelte invece più 'gradite' al decisore politico, evitando possibili questioni di legittimità costituzionale.

Quanto appena detto consente qualche riflessione finale anche sui segretari comunali, alla luce di una recente pronuncia del giudice delle leggi (n. 23/2019), proprio in tema di revoca dell'incarico collegata all'insediamento del sindaco.

Invero, la Consulta, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 99, comma 1, TUEL, relativa al potere di nomina del segretario conferito al Sindaco, rileva, al di là di una puntuale ricostruzione dell'evoluzione normativa della figura, come lo stato dell'arte rappresenti il "riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro".

In particolare, tenendo conto delle ricordate peculiarità delle funzioni del segretario comunale, la previsione della sua decadenza allo spirare del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'articolo 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità".

E' stata del resto la stessa Corte Costituzionale, già più volte intervenuta per contenere l'espansione di cariche dirigenziali fiduciarie, a fornire avallo al sistema dello *spoils system*, ritenendolo compatibile con l'articolo 97 Cost., quando non si pone in contrasto con esigenze di continuità dell'azione amministrativa, ovvero quando riguarda titolari di organi di vertice scelti *intuitu personae* (all'esito di valutazioni personali

⁴⁵ Il riferimento è a Corte Conti, Sez. I giurisdizion. Centr. App., sent. 4 febbraio 2015, n. 107/A, relativa ad una fattispecie di responsabilità amministrativa (dove il ricorrente era stato condannato per aver concorso con colpa grave alla formazione di talune delibere giuntali attributive di trattamento economico superiore al dovuto (in favore di personale privo di laurea e sfornito di un valido percorso sostitutivo ma retribuito con il trattamento normalmente previsto per il personale laureato), in relazione alla quale il collegio ha rilevato l'insussistenza dell'elemento psicologico sufficiente ad incardinare la responsabilità amministrativa, ritenendo nel merito che, pur non ricorrendo gli estremi della c.d. 'esimente politica', *"non può non considerarsi il fatto che l'istruttoria amministrativa, i pareri (ben quattro) e i relativi contratti sono stati curati dall'entourage amministrativo e dalla struttura amministrativa provinciale che hanno sottoposto all'organo politico una documentazione corredata da sufficienti, apparenti, garanzie tanto da indurre ad una valutazione generale di legittimità dei provvedimenti in fase di perfezionamento"* (ed i cui eventuali vizi appaiono, in definitiva, di difficile percezione da parte di un non addetto ai lavori. Secondo i commentatori, il principio affermato nella decisione rischia di incentivare, se consolidato, un sistema diffuso di elusione della responsabilità erariale da parte *"dei politici di vertice i quali, essendo non addetti ai lavori, non possono essere ritenuti responsabili degli atti da loro adottati e firmati"*. Cfr., G. VIRGA, www.elfattoquotidiano.it del 25 febbraio 2015.

coerenti con l'indirizzo politico⁴⁶⁾ e non soggetti individuati previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali.

Considerazioni in parte analoghe valgono per la nomina e la revoca degli amministratori di società controllate dall'ente locale, ai sensi dell'articolo 50, commi 8 e 9, TUEL, laddove è innegabile che l'ente procede alla loro nomina sulla base di una relazione di carattere fiduciario dove acquista valore preminente *“la valutazione della attitudine dei prescelti a conformare le loro scelte imprenditoriali all'indirizzo politico espresso dall'ente”*⁴⁷⁾, secondo modalità e priorità da questo indicate, relazione che viene ovviamente meno una volta mutato il quadro politico-amministrativo in conseguenza del risultato di nuove elezioni.

Un esempio di un certo interesse al riguardo è rappresentato dall'esperienza spagnola, rilevandosi come le riforme amministrative abbastanza recenti di quell'Ordinamento⁴⁸⁾ abbiano trasformato sia il *“secretario”* (figura storicamente importante a livello locale⁴⁹⁾, sia anche l'*“interventor”* e il *“tesorero”* in una sorta di commissari del potere centrale, in grado di esercitare una serie di funzioni essenziali per il corretto funzionamento dei nuovi enti territoriali del sec. XXI, in quanto costoro, assicurando il rispetto dei principi di professionalità, trasparenza, efficienza, etica e legalità, contribuiscono alla rigenerazione democratica dell'Amministrazione⁵⁰⁾.

⁴⁶⁾ Cfr., Corte Cost. n. 233 del 2006 e n. 34 del 2010. In particolare la Corte, mentre ha più volte accennato all'illegittimità dei meccanismi dello *spoil system* riguardanti incarichi dirigenziali caratterizzati dall'esercizio di compiti di gestione, cioè di “funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico” (cfr. sentt. n. 351 e n. 390 del 2008), ha invece considerato costituzionalmente legittimo lo *spoil system* riferito a posizioni apicali (sent. n. 233 del 2006), del cui supporto l'organo di governo si avvalga “per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo” (sent. n. 34 del 2010).

⁴⁷⁾ Cfr., al riguardo, la recente Corte di Cass., Sezz. Un. Civ. 18 giugno 2019, n. 16335, pp. 12, ss., secondo cui la previsione di cui all'articolo 50, commi 8 e 9, TUEL, integrerebbe *ex se* una giusta causa soggettiva di revoca degli amministratori, deponendo in tal senso anzitutto la considerazione per cui le norme in esame risulterebbero *inutiliter datae* qualora la potestà sindacale di revoca e di nomina degli amministratori, da esercitare nel breve lasso di tempo di quarantacinque giorni dall'insediamento, dovesse essere ulteriormente sorretta da una idonea motivazione. Attraverso le disposizioni in commento, il legislatore ha invece voluto tener conto della necessità della nuova amministrazione “di poter contare sull'immediata disponibilità di soggetti che si rendano interpreti delle sue nuove linee di indirizzo e delle diverse finalità della gestione, senza dover sottostare ai tempi lunghi occorrenti per verificare se gli amministratori in carica, ‘eredità’ del precedente governo cittadino, siano in grado di corrispondere a tali mutate esigenze”.

⁴⁸⁾ Cfr., la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), che ha modificato la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

⁴⁹⁾ Il riferimento originario è al funzionario statale del *Cuerpo Nacional de Secretarios de administración local* spagnolo, fondato nel 1924.

⁵⁰⁾ In Spagna, nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (*Ayuntamiento de Tercera*), troviamo il segretario-ragioniere (*secretario-interventor*), incaricato di svolgere il controllo economico, contabile e di bilancio. Alla carriera si accede previo concorso pubblico, seguito da un corso di formazione obbligatorio, organizzato dall'*Instituto Nacional de Administración Pública* (o, eventualmente, dagli omologhi istituti delle Comunità autonome). La cit. Ley 27/2013, modificando la loro denominazione, li ha ricompresi nella “Scala dei funzionari di amministrazione locale con abilitazione di carattere nazionale” (Cfr., G. PAVANI, *op. cit.*, p. 778).

Quanto appena accennato rappresenta solo una suggestione a livello comparatistico, ferme restando le differenze ordinamentali e la circostanza che, allo stato, un punto di partenza analogo è già comunque rinvenibile nella citata Legge n. 190/2012.

Conclusivamente, lo stato dell'arte non consente di intravedere altro sotto l'aspetto legislativo, mentre, sul versante contrattuale, si segnala qualche evoluzione⁵¹.

Più in generale, discende conclusivamente da quanto finora analizzato l'importanza di un 'ceto' dirigenziale, quale rilevante risorsa umana del sistema amministrativo, punto di snodo tra esigenze legate a scelte di merito e di opportunità da un lato, e ragioni dell'imparzialità dall'altro; e questo nonostante le perduranti criticità fin qui evidenziate e qualche sofferenza oggettivamente presente in taluni settori in cui permane l'opzione politica di importare *elites* formate comunque al di fuori del perimetro della dirigenza.

Il discorso si collega alla necessità di assicurare agli organi titolari della funzione dirigenziale un'indipendenza soggettiva da possibili fattori di condizionamento e da fenomeni di c.d. *political patronage*, il che è in realtà funzionale a tutelare - *a contrario* - lo stesso decisore politico da eventuali interferenze di una classe burocratica portatrice di una propria visione politica⁵²; in altri termini, la caratteristica richiesta al ceto burocratico è una oggettiva neutralità (più che una vera e propria indipendenza), ovvero una disponibilità a collaborare in modo neutrale alla realizzazione dell'indirizzo politico-amministrativo indipendentemente dal suo colore, posto che la funzione dirigenziale si manifesta nell'indicare i limiti (riconducibili al rispetto del principio di legalità nell'esercizio del potere amministrativo) entro cui è possibile adottare le c.d. scelte di merito.

Il tema è peraltro collaterale rispetto a quello riguardante il conferimento di incarichi dirigenziali esterni, che dovrebbe avvenire in via eccezionale soltanto previa motivata verifica della impossibilità di rintracciare, all'interno dei ruoli della dirigenza, le competenze necessarie e le professionalità richieste all'esito delle domande di partecipazione alle 'procedure di scelta del contraente'.

⁵¹ Il 9 ottobre 2019, dopo dieci anni di blocco (e moratoria) contrattuale, è stata siglata dall'Aran e dalle organizzazioni e confederazioni sindacali rappresentative l'ipotesi di C.C.N.L. dell'Area dirigenziale delle funzioni centrali per il triennio normativo 2016-2018 (l'accordo riguarda i dirigenti ed i professionisti delle amministrazioni centrali ministeri, agenzie ed enti pubblici non economici). Il nuovo C.C.N.L., se pure interviene in un contesto economico rigido, sembra comunque contenere qualche elemento innovativo e riformatore, costruendo una parte comune della disciplina del rapporto di lavoro per le diverse categorie professionali e valorizzando essenza e specificità di dirigenti, medici, avvocati e altri professionisti tecnici. Per quanto riguarda i dirigenti, ad esempio, si intende rafforzare la stabilità e l'autonomia nei confronti del datore di lavoro politico (ne è un esempio la clausola di salvaguardia retributiva che, di fatto, serve ad attenuare consistentemente la perdita economica legata al conferimento di nuovi incarichi con retribuzione di importo inferiore). Per i medici degli enti pubblici non economici, viene confermato l'intero impianto che ne assimila le figure professionali a quelle del Sistema sanitario nazionale.

⁵² Cfr., B. PONTI, *op.cit.*, pp. 151, ss.

Una questione collegata concerne poi il persistere della tendenza ad attribuire incarichi dirigenziali senza concorso, indulgendo nel ricorso alla pratica del famigerato “diciannove comma sei”, intendendosi con tale espressione il riferimento alla norma peculiare del D. Lgs. n. 165 del 2001⁵³.

In entrambe le fattispecie richiamate, l’attribuzione di compiti di amministrazione attiva e di gestione in capo a soggetti politicamente fedeli può effettivamente instaurare meccanismi di condizionamento già all’atto dell’assegnazione dell’incarico, vanificando così il principio di distinzione.

Si aggancia a questi argomenti l’ulteriore tema del conferimento degli incarichi ispettivi, di consulenza, studio e ricerca, divenuti nel tempo bacino di contenimento del personale dirigenziale di ruolo rimasto privo di incarico (è il caso, ad esempio, degli incarichi ispettivi conferiti per effetto di decadenza determinata dall’entrata in vigore dei regolamenti di riorganizzazione) ovvero una sorta di ‘esilio dorato’, come nel caso degli incarichi di studio conferiti naturalmente a seguito di *spoils system*⁵⁴.

Le richiamate esigenze di tutela ed indipendenza dei soggetti titolari degli organi amministrativi evidenziano infine un ulteriore aspetto, anch’esso oggetto di dibattito, concernente la natura (pubblicistica o privatistica) del rapporto d’ufficio.

Sebbene non sia questa la sede più idonea per una disamina giuslavoristica della questione, merita forse una riflessione l’opinione che ritiene preferibile una riproposizione del rapporto in chiave pubblicistica⁵⁵, deponendo in tal senso sia la considerazione per cui il dirigente dispone di un ufficio pubblico, sia quella per cui detta opzione, cui corrisponde il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sull’esercizio del potere⁵⁶ sembrerebbe meglio rispondere ad opportune esigenze di garanzia dello *status* dei dirigenti dai condizionamenti della politica, quale condizione per restituire loro maggiore prestigio e credibilità nell’esercizio delle loro funzioni; anche se non sono al riguardo mancate perplessità espresse da quella parte della dottrina che ha segnalato il rischio che *“tale scelta, pur ispirata alle migliori intenzioni, possa finire per tradursi in una assai poco desiderabile operazione di restaurazione di un passato niente affatto felice”*⁵⁷.

⁵³ Norma che rinviene omologa statuizione anche nell’ambito dell’ Ordinamento degli enti locali, con specifico riferimento agli incarichi a contratto previsti dall’articolo 110, commi 1 e 2, del cit. decreto legislativo n. 267 del 2000.

⁵⁴ Cfr., A. FERRANTE, *La disciplina degli incarichi della dirigenza professionale*, par. 3, in G. D’Alessio (a cura di), *L’Amministrazione come professione*, Bologna, 2008, p. 148.

⁵⁵ Cioè della situazione antecedente alla c.d. ‘prima privatizzazione’ avviata con la legge (delega) n. 421 del 1992, il cui schema di provvedimento (come ricordato da L. BUSICO - V. TENORE, *La dirigenza pubblica*, Roma, 2009, p. 14) era stato valutato in modo critico dall’Ad. Gen. Cons. St. (del 31 agosto 1992, n. 146), secondo cui la diversità tra impiego pubblico e privato riposa sulla circostanza che in molti casi la prestazione lavorativa richiesta al dipendente pubblico consiste, in tutto o in parte, nell’esercizio di pubbliche funzioni.

⁵⁶ Ricontrabile attraverso il parametro dell’eccesso di potere, quale devianza dal fine primario stabilito dalla norma (secondo la nota definizione di M.S. GIANNINI) ovvero, secondo altra locuzione ritenuta più aderente all’essenza del fenomeno, quale “vizio della funzione amministrativa”, cioè del potere “nel suo farsi atto” (BENVENUTI).

⁵⁷ Cfr. G. D’ALESSIO, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, Torino, 2006, p. 8. L’Autore osserva che *“verrebbe, in tal modo, riesumato -*

magari sotto una nuova veste – un sistema connotato da una miscela di autoritarismo, paternalismo e uso clientelare degli incarichi, che aveva dato luogo ad una gestione tutt'altro che trasparente e funzionale. Se, poi, l'auspicata 'ripubblicizzazione' non vuole essere un mero ritorno al passato, allora chi se ne fa promotore dovrebbe chiarirne l'oggetto, precisarne i contorni e definirne i caratteri qualificanti. Allo stato dei fatti, però, in proposito non si può che esprimere una certa perplessità: infatti, i fautori (spesso, come si è detto, assai autorevoli) del revirement pubblicistico sembrano indicare strade e soluzioni fra loro assai diverse, a cominciare dalla stessa identificazione dei destinatari della proposta". Se infatti taluni sostengono che il paradigma pubblicistico si rende particolarmente adatto per l'alta dirigenza, più vicina al decisore politico, mentre i dirigenti di base potrebbero mantenere l'attuale disciplina di tipo privatistico, altri ritengono, invece, che la maggiore stabilità derivante dallo schema pubblicistico si conformi meglio alla dirigenza di tipo gestionale, laddove la flessibilità derivante dal contratto andrebbe riservata a coloro che rivestono funzioni di snodo tra indirizzo politico e attività amministrativa (cfr., G. D'Alessio (a cura di), *L'Amministrazione come professione*, op. cit., p. 14). Favorevole all'impianto privatistico-contrattuale, che andrebbe anzi rafforzato, è anche G. VECCHIO, *La temporaneità degli incarichi dirigenziali presso le amministrazioni statali ed i criteri di conferimento e di rinnovo*, in *Amministrazione in cammino*, 12/5/2006, p. 15.