

Rivista trimestrale di diritto pubblico

Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?



www.giuffre.it/riviste/rtdp

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

www.irpa.eu/rtdp



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

SOMMARIO
FASCICOLO N. 1

Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?

SABINO CASSESE, <i>Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?</i> .	1
LORENZO CASINI, <i>Politica e amministrazione: «the Italian Style»...</i>	13
ELISA D'ALTERIO, <i>Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni</i>	39
MONICA DELSIGNORE e MARGHERITA RAMAJOLI, <i>La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia</i>	61
BRUNO TONOLETTI, <i>La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale</i>	77
GIAN DOMENICO COMPORI ed ELISABETTA MORLINO, <i>La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa</i>	129
LUISA TORCHIA, <i>Il giudice amministrativo e l'amministrazione: controllo, guida, interferenza</i>	189
BENEDETTO CIMINO, <i>Il giudice del lavoro che «rema contro»</i>	199
ROBERTO ROMEI, <i>Prerogative e tutele delle organizzazioni sindacali nel pubblico impiego</i>	213
ALFREDO MARRA, <i>I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi.</i>	233
LORENZO SALTARI, <i>Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?</i>	249
STEFANO BATTINI e FRANCESCO DECAROLIS, <i>L'amministrazione si difende</i>	293

POLITICA E AMMINISTRAZIONE: «THE ITALIAN STYLE»

LORENZO CASINI

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: la (mancata) separazione tra politica e amministrazione. — 2. L'«esondazione» legislativa e il «complesso del Sinai». — 3. La «politicalità indotta» dal governo tra *spoils system* e blocchi di carriera. — 4. Lo stallo delle riforme. — 5. Come superare i fallimenti della politica e le resistenze della burocrazia?

1. «Il lavoro burocratico è pessimamente organizzato, epperò, sebbene le paghe si[a]no modeste, la resa del lavoro è minima ed il costo enorme; ed opprimenti le imposte che i contribuenti debbono pagare per mantenere un ceto burocratico povero, malcontento, invidioso ed improduttivo. Finché si lascia immutata la organizzazione attuale, bisogna dichiarare che il problema è insolubile» ⁽¹⁾. La descrizione della burocrazia italiana offerta nel 1919 da Luigi Einaudi resta purtroppo ancora attuale. Anzi, per certi versi, le condizioni della amministrazione pubblica in Italia sono peggiorate: i dati dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e del Ministero dell'economia e delle finanze restituiscono l'immagine di una pubblica amministrazione vecchia, indigente, senza ricambio e priva di prospettive di carriera ⁽²⁾.

Quali sono le ragioni di questa crisi e come è possibile uscirne? Questo contributo non si sofferma su tutti i fattori che hanno portato a tale situazione — i cui prodromi erano peraltro già visibili negli anni Venti del ventesimo secolo — ma prende in esame un profilo cruciale per comprendere i vizi e le virtù della pubblica amministrazione: il

⁽¹⁾ L. EINAUDI, *Il problema della burocrazia* (1919), in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, V, Torino, Einaudi, 1961, 230 ss., qui 230.

⁽²⁾ I dati sono consultabili su <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> e su <http://www.contoannuale.tesoro.it/>.

rapporto tra politica e burocrazia, con particolare riferimento all'amministrazione centrale dello Stato ⁽³⁾.

In Italia, dopo il fallimento delle prime esperienze negli anni Settanta del ventesimo secolo, la separazione tra politica e amministrazione è stata introdotta, anche sulla base di precedenti sperimentazioni (e in particolare della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali), con la c.d. «delega Amato» del 1992 e con il d.lgs. n. 29 del 1993. La reale affermazione di questa separazione, come è noto, ha incontrato diverse difficoltà ⁽⁴⁾.

Una prima è stata la pressoché inesistente attività di programmazione svolta dal livello politico, privo, quest'ultimo, di una tradizione e di una cultura della direzione: è sufficiente leggere l'atto di indirizzo e la direttiva sull'azione amministrativa adottati ogni anno da un qualsiasi Ministero, dove abbondano indicazioni e obiettivi talmente generali da identificarsi con i meri compiti già attribuiti da leggi e regolamenti agli uffici. Una seconda difficoltà, di carattere esogeno, discende dalla successiva introduzione di numerosi meccanismi di c.d. *spoils system*, che hanno rafforzato la dipendenza del vertice amministrativo dalla dirigenza politica ⁽⁵⁾; anche se una lettura approfondita di questi fenomeni non assolve l'amministrazione, spesso complice di

⁽³⁾ S. CASSESE, *La carriera del burocrate: dirigenza politica e dirigenza amministrativa in Italia*, in *Lavoro, professionalità e carriera nella pubblica amministrazione*, a cura di L. Visentini, Milano, Franco Angeli, 1982, 105 ss., e *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, a cura di L. Casini, Bologna, il Mulino, 2017. La relazione tra direzione politica e dirigenza amministrativa è una questione antica: già nel 1846 Tocqueville, concludendo la presentazione dell'opera di Macarel all'Académie des Sciences morales et politiques, sottolineava che i rapporti che debbono esistere tra «droit administratif» e «droit politique» non erano stati ancora abbastanza definiti e che occorreva dedicarvisi al più presto (si cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *Relazione sull'opera di Macarel intitolata «Corso di diritto amministrativo»* (1846), trad. it., in Id., *La Rivoluzione democratica in Francia*, Torino, Utet, 2007, 234, qui 245); una ricostruzione dei rapporti tra politica e amministrazione è già in F.J. GOODNOW, *Politics and Administration. A Study in Government* (1900), London-New York, Routledge, 2017. Con riferimento all'Italia, si leggano G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino, 1996, nonché S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 1983, e *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, il Mulino, 2009.

⁽⁴⁾ I numerosi profili di criticità relativi al modo in cui la distinzione/separazione è stata introdotta in Italia erano già rilevati da B. DENTE, *In un diverso Stato* (1995), Bologna, il Mulino, 1999, 21 ss.

⁽⁵⁾ I «two great faults» dello *spoils system* furono descritti già alla fine del XIX secolo da F.J. GOODNOW, *Politics and Administration*, cit., 112: tale pratica «seriously

talune scelte compiute dai vertici politici ⁽⁶⁾. Una terza difficoltà, di tipo organizzativo, è rappresentata dall'incapacità di introdurre modelli istituzionali che garantiscano un'effettiva attuazione della separazione tra politica e amministrazione (come avviene, per esempio, nel caso delle agenzie governative nel Regno Unito, in cui uffici e personale sono anche fisicamente separati dai Ministeri di riferimento).

Dietro il fallimento della separazione tra politica e amministrazione in Italia, se ci si concentra sull'amministrazione centrale, vi è principalmente l'aver ritenuto possibile impiantare un principio di ispirazione britannica — la separazione tra *politics*, *policy* e *management*, tra *policy-making* e *service-delivery* — su un corpo amministrativo di matrice napoleonica, costruito da Cavour, sin nel 1853, con un saldo vertice politico al comando della piramide ministeriale ⁽⁷⁾. È questo il difetto originario della riforma degli anni Novanta del ventesimo secolo: non si ebbe il coraggio, allora, di separare la dirigenza statale dalla politica anche strutturalmente, oltre che funzionalmente. Non è la prima volta, certo, che l'Italia mutua principi da altri ordinamenti: basti considerare il principio della responsabilità ministeriale, anch'esso di derivazione britannica, sancito dalla nostra Costituzione e applicato a strutture, i ministeri, importate dalla Francia. Nel caso della separazione tra politica e amministrazione, però, l'ibridazione si è rivelata nefasta: alla separazione formale si è sostituita la commistione tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa, per motivi che attengono in parte al contesto, e quindi estranei all'amministrazione, e in parte alla stessa macchina amministrativa ⁽⁸⁾.

Tra i fenomeni che più mostrano l'annullamento della separazione tra politica e amministrazione, con specifico riguardo agli apparati statali, vi sono l'esondazione legislativa — ad opera di governo e Parlamento — nelle scelte amministrative e le modalità con cui sono

impaired administrative efficiency» e rafforza il potere politico invece di assicurare la esecuzione delle decisioni dello Stato, «making the party an end rather than a means».

⁽⁶⁾ L. SALTARI, *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, in *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, cit., 57 ss.

⁽⁷⁾ Senza tralasciare il fatto che, alla fine degli anni Ottanta del XX secolo, la «incombente presenza di una predominante organizzazione ministeriale» era stata soppiantata da una «amministrazione in briciole»: G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, cit., 525.

⁽⁸⁾ Sul punto, restano attuali le riflessioni di B. DENTE, *In un diverso Stato*, cit., 39 ss.

stati con il tempo disciplinati il sistema delle nomine dirigenziali e la carriera degli stessi dirigenti.

2. È un dato acquisito che la maggior parte delle leggi in Italia, oramai, non solo sono di iniziativa governativa, ma derivano dalla conversione di decreti legge. Basta prendere l'ultimo semestre del 2018, in cui questo tratto risulta particolarmente marcato: da luglio a dicembre, su 19 leggi, 11 sono state di conversione di decreti legge (e nelle restanti 8 leggi sono incluse una ratifica di trattato internazionale, la legge di bilancio e quelle sull'assestamento e sul rendiconto generale). Quest'uso massiccio della decretazione d'urgenza, in primo luogo, innesca una frenetica lievitazione dei testi in sede di conversione. E ciò ancora si verifica nonostante i freni all'emanazione di c.d. decreti legge *omnibus* imposti dalla Corte costituzionale⁽⁹⁾: basta menzionare il caso del decreto-legge n. 135 del 2018, c.d. «decreto semplificazioni», dal cui testo, in sede di conversione al Senato, sono stati stralciati perché ritenuti estranei alla materia oggetto del decreto oltre 60 emendamenti già approvati in Commissione⁽¹⁰⁾. D'altra parte, la conversione dei decreti, oltre a consentire al governo di adottare misure in modo rapido, costituisce oramai per i parlamentari la principale, quando non addirittura l'unica, occasione per poter far approvare misure legislative da loro proposte. In secondo luogo, la decretazione d'urgenza preclude un vero dibattito pubblico e impone tempi e ritmi serrati, che raramente producono una buona legislazione e, spesso, provocano altri decreti. Ma anche questo è un «vizio» antico, se già Luigi Einaudi denunciava, per le medesime ragioni, il «danno di legiferare per decreti anziché per leggi»⁽¹¹⁾. Il continuo decretare d'urgenza ricorda infatti quegli scultori «che hanno fretta a lavorare e che bucano il sasso da principio e levano la pietra dinanzi e di dietro

⁽⁹⁾ Sentenze nn. 171 del 2007, 128 del 2008, 22 del 2012, 32 e 251 del 2014, 151 del 2015 e 169 del 2017.

⁽¹⁰⁾ Si v. <http://www.dire.it/28-01-2019/286483-dl-semplificazioni-62-emendamenti-inammissibili-su-85-domani-si-vota/>.

⁽¹¹⁾ L. EINAUDI, *Decreti e leggi* (10 aprile 1925), in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, VIII-1925, Torino, Einaudi, 1965, 211. Einaudi scriveva prima della Costituzione e prima ancora della legge n. 100 del 1926, ma le sue riflessioni sono valide ancora oggi.

risolutamente», sicché poi si scoprono troppo tardi errori cui non si può rimediare «se non vi si mettono pezzi commessi» (12).

In aggiunta alla questione dei decreti legge, certamente non nuova, sono oramai diversi anni che il Parlamento sempre più adotta norme provvedimento, in cui il grado di dettaglio raggiunge quello di circolari od ordini di servizio, cosicché l'amministrazione diventa mera esecutrice di precetti legislativi. Gli esempi qui sono molti, soprattutto nelle leggi di bilancio, in palese contrasto con la disciplina generale della legge n. 196 del 2009, per cui «la prima sezione del disegno di legge di bilancio» — così come valeva fino al 2016 per la legge di stabilità — «non deve in ogni caso contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale» (13).

Nella legge n. 145 del 2018, per esempio, l'articolo 1, comma 162, prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per costituire una apposita Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, indicandone la denominazione, l'allocazione, le modalità di organizzazione e le funzioni; negli otto commi successivi, però, la legge detta numerose e minuziose disposizioni sulla struttura stessa. Nella legge di stabilità per l'anno 2013, invece, si giunse addirittura a stabilire, per superare le resistenze dell'amministrazione, che «a decorrere dal 1° gennaio 2014» — termine poi prorogato al 30 giugno 2014 — «il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dismette la sede romana di piazzale Kennedy e il relativo contratto di locazione è risolto» (14).

Altre volte, la legge occupa spazi in cui dovrebbero intervenire regolamenti e giunge a modificare norme di rango secondario, per esempio prorogando termini, come talora avviene con il c.d. decreto mille-proroghe, oppure intervenendo sull'organizzazione degli uffici: è il caso del decreto legge n. 91 del 2013, conv. legge n. 112 del 2013, che mutò la composizione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero per i beni e le attività culturali, cambiando direttamente il relativo regolamento di organizzazione.

Altre volte ancora, le disposizioni legislative «esondano» nella attività amministrativa al punto di assomigliare a regolamenti comu-

(12) G. VASARI, *Le vite de' più eccellenti architetti, pittori, et scultori italiani, da Cimabue insino a' tempi nostri* (1550), Introduzione, cap. IX.

(13) Articolo 21, comma 11-*quinquies*, della legge n. 196 del 2009.

(14) Articolo 1, comma 48, della legge n. 228 del 2012.

nali: è il caso, per esempio, delle misure urgenti per la promozione della concorrenza e la lotta all'evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale dettate nel 2017: «[g]li utenti dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, in qualsiasi modalità esercitati, sono tenuti a munirsi di valido titolo di viaggio, a convalidarlo all'inizio del viaggio e ad ogni singola uscita, se prevista, in conformità alle apposite prescrizioni previste dal gestore, a conservarlo per la durata del percorso e a esibirlo su richiesta degli agenti accertatori»⁽¹⁵⁾.

La casistica di queste disposizioni di micro-dettaglio è ricca e variegata e riguarda oramai ogni ambito: dalla disciplina delle fonti al personale, sino ai più piccoli aspetti procedurali nella vita quotidiana dei cittadini. Ma quali sono le ragioni di questa «esondazione» legislativa?

Innanzitutto, il sempre maggior ricorso alla legge — e ancor di più al decreto-legge — quale strumento di intervento normativo anche in ambiti «riservati» alla azione della pubblica amministrazione trova spiegazione nell'illusione della politica di aver così raggiunto subito l'obiettivo, grazie alla entrata in vigore della norma, quando però manca ancora tutta la fase attuativa. Questo si collega al sogno di ogni politico di poter avere norme c.d. «auto-applicative». Talora ciò è possibile, va riconosciuto, per esempio in materia fiscale: è il caso del credito di imposta per il mecenatismo culturale (il c.d. art-bonus) introdotto nel 2014, immediatamente operativo senza bisogno di alcuna norma attuativa, tanto che l'Agenzia delle entrate si è trovata a dover rassicurare i contribuenti che diffidavano della semplicità degli adempimenti richiesti per usufruire del beneficio (che infatti è stato poi preso a modello per diversi altri strumenti, da ultimo i bonus per le erogazioni liberali a favore dello sport e delle bonifiche ambientali previsti dalla legge n. 145 del 2018). Tuttavia, casi come l'art-bonus sono e restano eccezionali. Le norme auto-applicative quasi mai esistono e spesso la mancata emanazione delle norme attuative paralizza l'azione politica e amministrativa: il che ha portato con il tempo a sperimentare forme di attuazione ritenute più rapide, come i decreti di natura non regolamentare.

Una seconda ragione è la esigenza politica di annunciare immediatamente gli interventi previsti, spesso ricorrendo a formule altisonanti, il che porta alla stesura di norme «manifesto» e «narrative», non

⁽¹⁵⁾ Articolo 48, comma 8, del decreto legge n. 50 del 2017, conv. legge n. 96 del 2007.

di rado anticipate da annunci stampa o tramite social network (secondo un principio definibile del «tweet-made-law»). Le nuove tecnologie, oltre a condizionare la nostra rappresentazione del mondo geografico (si pensi a Google Earth) ⁽¹⁶⁾, oramai formano e «deformano» anche i principali istituti giuridici, incluso il contratto ⁽¹⁷⁾. La tecnologia ha sempre influenzato le modalità di affermazione del potere e del suo esercizio da parte della politica: «la velocità» è una delle «peculiarità del potere» ⁽¹⁸⁾. Di qui la necessità per la politica di comunicare — prima ancora di scriverli o approvarli — i provvedimenti che si vogliono adottare. Questi annunci producono effetti importanti sulla concreta stesura della norma: per un verso, aiutano gli apparati tecnici «fedeli» alla politica a tenere la parola data dal governo, spesso proprio puntando sul fatto che oramai la notizia è stata comunicata; per altro verso, conferiscono alle strutture ampio potere nel modellare le disposizioni, il che può portare a formulazioni anche molto diverse rispetto a quel che si era immaginato in origine.

Esemplari di queste dinamiche sono le vicende del reddito di cittadinanza e del pensionamento anticipato (c.d. quota 100), introdotti come norme in bianco dalla legge n. 145 del 2018 e la cui attuazione è stata interamente rimessa ad «appositi provvedimenti normativi», poi dal governo individuati nella decretazione d'urgenza ⁽¹⁹⁾. Un altro interessante esempio del paradosso che può determinare l'annuncio di una norma prima della sua stesura è quello delle risorse stanziare a favore del due per mille per le associazioni culturali. Nell'autunno 2015, l'allora Presidente del Consiglio dei ministri, quando comunicò la misura in conferenza stampa, fece riferimento a 110 milioni di euro, che erano parte di un più consistente stanziamento (pari a un miliardo di euro) da destinare alla cultura in risposta all'attentato terroristico di

⁽¹⁶⁾ J. BROTON, *La storia del mondo in dodici mappe* (2012), trad. it., Milano, Feltrinelli, 2017, in particolare 431 ss. Sul punto, anche F. RAMPINI, *Le linee rosse. Uomini, confini, imperi: le carte geografiche che raccontano il mondo in cui viviamo*, Milano, Mondadori, 2017, 336 ss.

⁽¹⁷⁾ M.J. RADIN, *The Deformation of Contract in the Information Society*, in 37 *Oxford Journal of Legal Studies* (2017), 505 ss.; in termini più generali, G. ALPA, *Le stagioni del contratto*, Bologna, il Mulino, 2012. Si sofferma sul contratto e sulla sua evoluzione da «istituzione locale-globale» a «istituzione globale», M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, cit., cap. V, § 9.

⁽¹⁸⁾ Così E. CANETTI, *Massa e potere* (1960), trad. it., Milano, Adelphi, 1981, 343.

⁽¹⁹⁾ Articolo 1, commi 255 e 256, della legge n. 145 del 2018. Entrambe le misure sono poi confluite in unico decreto-legge, il n. 4 del 2019.

Parigi al Bataclan. È in quella occasione che fu introdotto anche il *bonus* di 500 euro per i neo-diciottenni. Ebbene, quanto al due per mille per le associazioni culturali, la copertura di 110 milioni era assolutamente sproporzionata rispetto alle risorse necessarie che, anche secondo la stima più ottimistica basata sulle esperienze del cinque per mille, non raggiungevano i 10 milioni di euro. Ciò nonostante, il governo scelse di mantenere la «parola data» in conferenza stampa e nelle successive comunicazioni ai media, sicché l'articolo 1, comma 985, della legge n. 208 del 2015, indicò 100 milioni di euro quale limite massimo per la copertura del due per mille a favore delle associazioni culturali (misura poi non più rifinanziata negli anni successivi): il risultato fu che, nei mesi seguenti, le risorse eccedenti furono utilizzate per altri scopi, in gran parte per potenziare il *tax credit* nel settore del cinema e audiovisivo ⁽²⁰⁾.

Una terza ragione riguarda i rapporti tra Parlamento e governo e tra i diversi «legislatori». L'esonazione legislativa è infatti dovuta anche a una sorta di contro-reazione del Parlamento nei confronti del governo, in particolare verso la c.d. «fuga dal regolamento» (anche perché per i regolamenti sarebbe previsto almeno il parere delle commissioni parlamentari), con la tendenza del primo anche a invadere la sfera di competenza dell'esecutivo. Numerosi esempi in tal senso possono trovarsi nei pareri resi dalle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo — pareri divenuti via via più dettagliati e non sempre perché è il governo a chiederlo — o della previsione, in legge, di pareri delle Commissioni su atti anche non normativi del governo. Del resto, il grado di conflittualità tra Parlamento e governo è divenuto molto aspro nella XVIII legislatura, tanto da portare 37 parlamentari a sollevare un conflitto dinanzi alla Corte costituzionale in merito all'iter di approvazione della legge di bilancio per il 2019: la Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto, ha però riconosciuto e censurato una eccessiva compressione del procedimento a danno del Parlamento, rimarcando la necessità che tali comportamenti non si ripetano in futuro ⁽²¹⁾.

Dinamiche conflittuali si sono registrate anche nei rapporti tra i diversi «legislatori», in particolare tra lo Stato e le regioni, tanto che queste ultime — al di là del frequente contenzioso costituzionale —

⁽²⁰⁾ Articolo 14, decreto legge n. 193 del 2016, conv. legge n. 225 del 2016.

⁽²¹⁾ Si v. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190110182534.pdf. Corte cost., ord. n. 17 del 2019.

hanno preteso sempre più di co-legiferare con Parlamento e governo anche in materie di competenza esclusiva statale: una pretesa purtroppo avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 251 del 2016, che ha di fatto creato un nuovo tipo di procedimento legislativo, ossia quello tramite intesa Stato-regioni, non previsto in Costituzione.

Una quarta ragione della esondazione legislativa in ambiti che dovrebbero competere principalmente all'amministrazione è la mancanza di fiducia che la politica nutre verso l'amministrazione stessa. Vi è spesso il timore, non sempre mal fondato, che una disposizione troppo generica o la cui attuazione sia rimessa ad atti dell'amministrazione, specialmente se approvata contro la volontà degli apparati, sia destinata all'oblio⁽²²⁾. Anche qui si tratta di un fenomeno antico, già ampiamente conosciuto, per esempio, negli Stati Uniti nel diciannovesimo secolo, quando «[a]ll the legislature could do, if it were dissatisfied with the way in which officers acted who were intrusted with the execution of the law, was to regulate their duties more in detail [...] in the hope that in this way the execution of the will of the state might be secured»⁽²³⁾; questa tendenza alla micro-legislazione, sviluppatasi soprattutto per rafforzare misure proibizionistiche, portò talora addirittura a immaginare di «saltare» la fase attuativa e a sviluppare forme di «government by injunction», rivelatesi comunque poco efficaci⁽²⁴⁾.

In Italia, l'ipertrofia legislativa che contraddistingue la disciplina degli appalti pubblici è forse l'esempio più noto: ciò non solo in termini generali, nel Codice dei contratti pubblici, ma anche con riguardo a norme speciali, come avvenuto per gli eventi di sci alpino a Cortina d'Ampezzo⁽²⁵⁾. Allo stesso tempo, la politica ha cercato di reagire contro i ritardi nell'attuazione normativa, sia mediante forme regolari di monitoraggio operate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sia tramite appositi provvedimenti «taglia» decreti attuativi (è il caso dell'articolo 21 della legge n. 124 del 2015, che ha previsto la modifica

(22) Tra i casi più recenti di «resistenze» burocratiche verso l'attuazione di misure legislative vi è il caso delle norme in materia accesso e trasparenza dettate dal c.d. FOIA, come illustrano R. CANTONE e E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018, 109 ss. In questo caso, gli autori mettono anche in luce la tendenza della politica a non prevedere un adeguato regime transitorio quando si introducono riforme di forte impatto sull'amministrazione.

(23) F.J. GOODNOW, *Politics and Administration*, cit., 102.

(24) W.H. DUNBAR, *Government by Injunction*, in 13 *Law Quarterly Review* (1897), 347.

(25) Si tratta dell'articolo 61 del d.l. n. 50 del 2017, conv. legge n. 96 del 2017.

e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, poi realizzate con il d.lgs. n. 10 del 2016).

Una quinta ragione proviene dall'amministrazione stessa. Quest'ultima si trova spesso costretta a domandare una qualche «copertura» legislativa per poter adottare determinati provvedimenti. Talora la burocrazia è poco intraprendente o poco incline a prendersi tutto il margine di discrezionalità di cui dispone. Talaltra essa è restia ad attuare determinate politiche e pone la norma di legge quale condizione necessaria per potersi mettere all'opera. Talaltra ancora i funzionari pubblici sono «intimiditi» dai controllori o dalle sanzioni — e in questo la normativa in materia anti-corruzione non ha semplificato il quadro — e chiedono una garanzia legislativa. Tutto ciò, insieme con le altre ragioni sopra esposte, negli ultimi decenni ha prodotto un eccesso di formalismo dentro l'amministrazione. La legge — e il diritto in genere — sono spesso divenuti strumento burocratico di complicazione e di mantenimento dello *status quo*. L'amministrazione ha maturato un approccio fideistico verso la legge o i regolamenti, con una radicale inversione del principio per cui «è lecito ciò che non è vietato» in quello per cui «è lecito solo quanto è prescritto». Questo atteggiamento ricorda «il complesso del Sinai» evocato da John H. Merryman nei suoi celebri saggi su «The Italian Style» per spiegare in parte l'«agnosticismo culturale» della dottrina giuridica italiana: non è dato guardare dietro e oltre la legge⁽²⁶⁾. Occorre superare questo complesso, per cui il diritto è visto «solo come insieme di imperativi legislativi» dall'amministrazione chiamata ad applicarlo. E per questo occorre il supporto di altre scienze oltre al diritto, dall'economia alla statistica, soprattutto nel reclutamento e nella formazione del personale, così da poter recuperare una «cultura amministrativa».

Il quadro descritto, dunque, mostra che le ragioni dell'esondazio-

(26) J.H. MERRYMAN, *Lo «stile italiano»: la dottrina*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1966, p. 1169, qui p. 1191, riprese la formula del «complesso del Sinai» da P. PIOVANI, *Dommatica, Teoria generale e filosofia del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1963, 37 ss. Una ricostruzione delle dinamiche dell'azione amministrativa in Italia, con particolare riguardo agli ostacoli e alle barriere contro le attività produttive, si può trovare in una apposita ricerca svolta dall'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA), i cui risultati sono pubblicati in *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. Su questi temi, in prospettiva più ampia, S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, 2019, in particolare 251 ss., dove si evidenziano i tratti una «amministrazione bloccata» e «sotto assedio».

ne legislativa sono molteplici e oscillano tra l'estremo di un atteggiamento utopistico della politica e quello del «complesso del Sinai» dell'amministrazione. A fianco di queste ragioni, vi sono però anche cause più strettamente tecniche, la cui individuazione può contribuire a definire l'adozione di possibili rimedi a Costituzione vigente.

Innanzitutto, emerge oramai una eccessiva rigidità del sistema delle fonti, non più in linea né con le esigenze di flessibilità richieste dalla politica e dalla collettività, né con i tempi dettati dallo sviluppo tecnologico. La rigidità dipende dai tempi del procedimento, percepiti spesso troppo lunghi dalla politica, anche più di quanto non siano nella realtà. Di conseguenza, il governo — tenuto anche conto della breve durata media degli esecutivi nella storia italiana — opta per la decretazione d'urgenza al posto della ordinaria iniziativa legislativa; la politica — a volte persino il Parlamento — predilige i decreti dalla natura apparentemente non regolamentare ai regolamenti (talora scelti, questi decreti, anche per aggirare l'ostacolo del riparto delle competenze stabilite dall'articolo 117 Cost., come è avvenuto in materia di spettacolo dal vivo e cinema). Un caso clamoroso di “superamento” della rigidità delle fonti è quello dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri approvati con procedura semplificata, ossia con decreto del Presidente del Consiglio al posto del decreto del Presidente della Repubblica e con facoltà di non chiedere il parere del Consiglio di Stato. Ebbene, questa soluzione, dapprima giustificata da esigenze di contenimento e riduzioni della spesa con il d.l. n. 95 del 2012 e con il d.l. n. 66 del 2014, è poi stata elevata sostanzialmente a opzione ordinaria, non più dettata da ragioni di urgenza, con il d.l. n. 86 del 2018. In sede di conversione di questo decreto legge, infatti, è stato inserito un articolo dedicato alle procedure per il riordino dell'organizzazione dei ministeri (art. 4-*bis*), che ammette nuovamente la procedura semplificata fino al 30 giugno 2019 (un termine assai più ampio di quello che fu previsto nel 2014 e nel 2012), indipendentemente dalla necessità di perseguire ulteriori risparmi di spesa.

Emergono, inoltre, una marcata inadeguatezza degli strumenti di codificazione normativa e l'assenza di vere forme di semplificazione. I tentativi realizzati tra la fine degli anni Novanta del ventesimo secolo e l'inizio degli anni Duemila, quando vennero ideati il programma e la legge annuali di semplificazione, sono oramai lontani. Sono proliferati progetti di dubbia utilità, come quello di costituire un Nucleo per la concretezza della pubblica amministrazione, ma manca un'azione si-

stematica per la razionalizzazione normativa ⁽²⁷⁾. Anche la codificazione dei procedimenti attuata con la legge n. 124 del 2015, pur apprezzabile, è stata tuttavia attuata con decreto legislativo (d.lgs. n. 222 del 2016), soluzione estremamente più rigida rispetto a quella offerta da altre fonti di rango secondario ⁽²⁸⁾.

In definitiva, il fenomeno dell'esonazione legislativa — realizzata da governo e Parlamento — in ambiti che potrebbero essere regolati o gestiti direttamente dall'amministrazione dipende da molte ragioni. Si tratta di un fenomeno che, seppur a volte può nascere da buone intenzioni o può rispondere a reali esigenze del momento, assume generalmente connotati negativi e distorsivi. Soprattutto, esso costituisce l'abbandono — da parte della politica e dell'alta dirigenza — del ruolo dell'amministrazione come curatrice dell'interesse pubblico e come attuatrice, non mera esecutrice, di norme.

3. La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia presenta, come anticipato, svariate ambiguità e disfunzioni, tra falsi miti e finte certezze.

Il male originario, vale la pena ricordarlo, è stato quello di importare un modello inglese e impiantarli su un disegno burocratico, quello ministeriale, di ispirazione napoleonica. Nessuno degli accorgimenti adottati nel Regno Unito quando lì, sin dagli anni Sessanta del ventesimo secolo, furono avviate le riforme amministrative è stato realmente «trapiantato» in Italia, fatto salvo, in larga misura, il caso delle agenzie fiscali. Il d.lg. n. 300 del 1999 aveva cercato di correggere questo errore, puntando su una organizzazione per dipartimenti e per agenzie molto più fedele al modello adottato in Gran Bretagna, dove si ritiene che «solo attraverso un aumento della distanza tra chi decide le politiche e chi le esegue è possibile assicurare la necessaria libertà gestionale» ⁽²⁹⁾. Ma la storia amministrativa italiana è avanzata in

⁽²⁷⁾ È previsto dal d.d.l. recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo» (A.C. 1433), approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 6 dicembre 2018.

⁽²⁸⁾ Di fatti, l'articolo 2, comma 7, dello stesso d.lgs. n. 222 del 2016 stabilisce che la tabella A, relativa ai procedimenti e al loro regime, potrà essere aggiornata periodicamente con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute.

⁽²⁹⁾ Così B. DENTE, *In un diverso Stato*, cit., 56.

modo diverso da quanto si era progettato: poche agenzie governative sono state create, al di fuori di quelle fiscali; il modello dipartimentale è stato progressivamente abbandonato e, comunque, ridimensionato; l'impianto disegnato nel 1999 è stato tradito e hanno prevalso le resistenze — anche burocratiche — contro una piena autonomia dei dipartimenti.

Basta considerare il ruolo degli uffici di diretta collaborazione ⁽³⁰⁾. Tali uffici hanno e debbono avere una posizione strategica, se si vuole davvero affidare alla politica il compito di dare indirizzi all'amministrazione. Queste strutture sono però spesso percepite essenzialmente come luoghi «consegnati» al ministro di turno, libero di ricorrere senza limiti a esterni di fiducia. Uno sguardo più attento noterà però che, presso questi uffici, prevale di gran lunga il numero di unità di personale interno, le quali si trovano di frequente in posizione di «diretta collaborazione» da molti anni. Il continuo avvicinarsi dei governi ha prodotto una limitata mobilità del personale di questi uffici, certamente alta quanto alle posizioni di vertice (come quelle di capo Gabinetto, capo Ufficio legislativo o capo Ufficio Stampa), ma assai meno diffusa quanto ai funzionari o ad altre categorie, sovente confermati nel passaggio da un governo all'altro. Ciò avviene per varie ragioni: economiche, soprattutto in periodi di contenimento della spesa, perché la collocazione in uffici di diretta collaborazione di personale interno costa solamente un'indennità aggiuntiva (pari a circa 1000 euro mensili massimo, se si considera la media tra tutti i ministeri, con cifre superiori per la Presidenza del Consiglio dei ministri), mentre un esterno può costare anche quanto 2-3 interni pari grado; di opportunità politica, per non scontentare personale che lavora da tempo in quegli uffici; per senso pratico, in modo da non perdere professionalità che già conoscono la macchina.

Ma gli elementi che meglio consentono di mettere in luce la mancata separazione tra politica e amministrazione in Italia sono il sistema delle nomine dirigenziali e la carriera dei dirigenti. Risulta allora utile ricostruire alcune delle ambiguità e delle disfunzioni che si sono determinate in questi ultimi trent'anni in tali ambiti, unitamente con i fattori che hanno innescato una serie di azioni e reazioni da parte

⁽³⁰⁾ M. MACCHIA, *La (mancata) separazione organizzativa: gli uffici di raccordo politico-amministrativo*, in *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, cit., 125 ss.; *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. Cassese e B.G. Mattarella, Roma, IRPA, 2007.

della dirigenza politica nei confronti di quella amministrativa e viceversa. Si tratta, naturalmente, di problematiche che non hanno tutte lo stesso peso, né presentano lo stesso livello di complessità, il che richiede anche differenti prospettive nel valutare possibili rimedi.

Il nodo principale è che, nel corso degli anni, lo iato tra il disegno normativo e la prassi politico-amministrativa è divenuto incolmabile. Il meccanismo degli interPELLI, che doveva essere uno strumento competitivo tra i diversi aspiranti a un dato incarico, si è con il tempo rivelato inefficace. La selezione avviene in altro modo, sulla base di criteri che sono più o meno noti a tutti (anzianità, aspettative, maggiore attitudine a svolgere determinate funzioni, vicinanza «politica») e che comunque sono (quasi) sempre accettati dal personale interno. Possono esservi rari casi di ricorsi tra colleghi, nella maggior parte dei casi respinti dal giudice del lavoro. Mentre un discorso a parte è quello relativo al conferimento di incarichi a esterni, più frequentemente contestati dai dirigenti interni, anche in sede giurisdizionale (e qui con maggiori margini di successo, specialmente quando la scelta è stata compiuta dalla politica sulla base di un criterio di natura esclusivamente fiduciaria).

Questa situazione è stata aggravata da fattori strutturali e congiunturali che, a loro volta, hanno contribuito a ostacolare i tentativi di cambiamento. La vera e propria «farsa» della gran parte delle valutazioni, per cui sostanzialmente tutti i dirigenti presentano punteggi pari o vicinissimi a 100 punti su 100 per aver svolto attività di ordinaria amministrazione, non consente una comparazione basata sugli elementi che più dovrebbero contare, ossia i risultati raggiunti nella direzione di uffici. D'altra parte, dalla valutazione discende la corresponsione della retribuzione di risultato e la politica si è mostrata molto debole dinanzi alla eventualità di scontentare l'alta dirigenza. Tale circostanza, oramai divenuta una componente strutturale della dirigenza statale, svuota di efficacia l'interpello e rafforza il meccanismo di scelta fondato su altri parametri. Le operazioni di contenimento della spesa — dal taglio delle posizioni dirigenziali alla progressiva eliminazione degli incarichi di studio — e il blocco pluriennale di regolari assunzioni, inoltre, hanno reso molto difficile effettuare una vera selezione: a volte può risultare impossibile, anche per le tutele oramai offerte dagli organi di controllo, conferire un incarico dirigenziale di livello generale a un dirigente di seconda fascia a scapito, per così dire, di uno di prima fascia.

La debolezza del sistema delle nomine condiziona ed è allo stesso tempo condizionata dalle vicende relative alle carriere dei dirigenti. Gli inopinati blocchi delle assunzioni ripetutisi negli ultimi venti anni hanno fortemente limitato il ricambio generazionale. Il sistema di progressione dalla seconda alla prima fascia ha funzionato in modo discutibile: in una prima fase, quando vi era ancora abbondanza di incarichi di studio, si è assistito a promozioni spesso rese possibili anche dalla fidelizzazione politica; in una seconda fase, la riduzione delle posizioni — inclusa la sostanziale soppressione degli incarichi di studio — hanno reso più difficile la promozione; in una terza fase, infine, dal 2017, a sèguito dei numerosi pensionamenti, si è potuta assicurare una maggiore mobilità, ma basata sull'emergenza più che sul merito.

Si è quindi di fronte a un sistema inefficiente, rimesso in via esclusiva alla scelta politica con criteri non sempre trasparenti, e comunque condizionato dalla scarsa mobilità tra i ruoli delle diverse amministrazioni: un dirigente interno avrà quasi sempre la meglio su un dirigente di altra amministrazione; senza tralasciare il peso che ha il diverso trattamento economico tra un ministero e l'altro nello scoraggiare eventuali spostamenti.

In questo contesto, si inseriscono le alterne vicende degli incarichi ad esterni, quelli conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Qui anche si è assistito al passaggio da un estremo all'altro, con patologie di diverso tipo. Nato come strumento astrattamente virtuoso con cui portare dentro l'amministrazione competenze esterne, questa soluzione è stata in principio male utilizzata dalla politica, che ha spesso agito con criteri discutibili. La reazione dell'amministrazione è stata forte, spesso giustificata, e così la disposizione è stata corretta dal legislatore sia riducendo il contingente massimo previsto per tali incarichi, sia imponendo la «previa verifica», all'interno dei ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico, della presenza delle competenze richieste. L'applicazione in concreto di quest'ultima clausola ha prodotto altre storture: con l'avallo dei controllori, in particolare della Corte dei conti, il c.d. comma 6 è divenuto strumento non per arricchire l'amministrazione con professionalità esterne all'amministrazione, bensì per promuovere temporaneamente funzionari interni. In assenza di reali prospettive di carriera — anche per i ripetuti blocchi delle assunzioni — e con stipendi oramai troppo bassi (circa 1400-1500 euro netti mensili in Italia contro una media OCSE di oltre 2000 euro), i funzionari ministeriali sono talvolta —

spesso giustamente — «ricompensati» con incarichi dirigenziali, rinnovati anche per 3-4 volte. Si aggiungono così patologie ad altre patologie; si creano ulteriori fidelizzazioni; si illudono funzionari senza dar loro reali alternative. Inoltre, poiché sono rarissimi i casi di funzionari con incarichi dirigenziali di livello generale, la prassi descritta si verifica in realtà per incarichi dirigenziali di livello non generale, ossia per incarichi conferiti non dal vertice politico, ma dalla dirigenza amministrativa (nella specie, i direttori degli uffici dirigenziali di livello generale, cui spetta la nomina dei titolari degli uffici sotto-ordinati). In sostanza, gli incarichi c.d. comma 6, nati come strumento della politica per portare nuove professionalità nell'amministrazione, sono divenuti con il tempo, per il concorrere di diversi fattori (*in primis* la mancanza di qualsivoglia cultura e programmazione in materia di reclutamento e progressioni) il principale strumento della burocrazia per assicurare ai funzionari una qualche forma di carriera interna, seppur a carattere temporaneo e senza idonea procedura concorsuale. Tutto ciò porta altre patologie, come le istanze di stabilizzazione del personale impiegato per anni in posizioni dirigenziali (come avvenuto nel noto caso dei funzionari-dirigenti dell'Agenzia dell'entrate, oggetto di pronuncia della Corte costituzionale e di apposito intervento legislativo⁽³¹⁾).

Una ulteriore modalità di condizionamento dell'amministrazione che la politica adotta è quella di procedere con pseudo-riorganizzazioni, mirate a consentire una rimozione dei titolari degli incarichi dirigenziali relativi alle strutture fintamente riorganizzate o anche soppresse. Ciò può a volte determinare l'emarginazione dei capaci e meritevoli, ma altre volte può essere l'unico modo con cui la politica può liberarsi di personale non all'altezza. Questo fenomeno è molto frequente nelle amministrazioni locali, meno in quelle statali, anche perché, come si è anticipato, l'adozione di un regolamento di organizzazione di un Ministero non è un'operazione dai tempi brevi; tuttavia, anche nelle amministrazioni dello Stato può avvenire che, proprio in sede di stesura del regolamento, certe scelte sugli uffici possano purtroppo essere dettate anche dall'esigenza di confermare o rimuovere taluni dirigenti.

⁽³¹⁾ Corte cost., sentenza n. 37 del 2015, che ha dichiarato illegittima la reiterata assegnazione di funzioni di livello dirigenziale a circa 700 funzionari dell'Agenzia delle entrate. L'art. 1, commi 93 ss., della legge n. 205 del 2017 ha poi dettato norme e procedure speciali volte a favorire l'inquadramento nel ruolo dirigenziale di detto personale.

Altra tecnica antica, e ancora largamente diffusa, è quella del «promuovere per rimuovere». Le nomine di dirigenti presso il Consiglio di Stato e la Corte dei conti consentono spesso al governo di «liberarsi» di persone poco gradite — che comunque sono quasi sempre liete di spostarsi presso tali organi — e fare spazio ad altri. Lo rivelava già Sabino Cassese negli anni Ottanta del ventesimo secolo, che pure evidenziava i casi di nomine compiute dalla politica per fidelizzare dirigenti capaci, in quanto lo *status* di consigliere di stato, per esempio, avrebbe reso più semplice successivi distacchi: nulla è cambiato sotto questo profilo, salvo forse veder prevalere il desiderio contingente di premiare o rimuovere, senza troppo pensare al futuro ⁽³²⁾.

Va poi rilevata la scarsa internazionalizzazione della dirigenza statale e il mancato rispetto del diritto europeo nella libera circolazione dei lavoratori. Il d.P.C. n. 174 del 1994 è stato già disapplicato in più occasioni dal giudice amministrativo perché contrario al diritto europeo. La nota vicenda dei direttori dei musei statali, sui cui si tornerà a breve, ha ben messo in luce questo aspetto (*infra* § 4).

Il quadro qui ricostruito non è incoraggiante ed è coerente con altre approfondite analisi già compiute in passato ⁽³³⁾. La politica ha molti modi per condizionare la dirigenza amministrativa. Esistono, come visto, diverse forme di *spoils system* mascherato, anche perché quello esplicito nello Stato vale solamente per pochi incarichi apicali (come segretari generali e capi dipartimento) e non per i direttori generali, che sono il numero più consistente. La dirigenza, però, non è rimasta a guardare e ha con il tempo riconquistato forza, anche grazie al sostegno delle organizzazioni sindacali — è il contratto collettivo nazionale a sancire il c.d. «diritto all'incarico» — e degli organi di controllo. Nelle amministrazioni centrali — diversamente da quelle locali, che godono peraltro di maggiori quote percentuali per gli esterni all'amministrazione — la possibilità di ricorrere a incarichi a professionisti esterni è oramai molto limitata; e i dirigenti preferiscono

⁽³²⁾ S. CASSESE, *La carriera del burocrate: dirigenza politica e dirigenza amministrativa in Italia*, cit., 134.

⁽³³⁾ Si v. *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, cit., specialmente il capitolo dedicato al personale, scritto da Stefano Battini e Benedetto Cimino, 279 ss., in particolare 326 ss. Si leggano altresì *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, il Mulino, 1994; *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, a cura di B.G. Mattarella, Roma, 2009; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, il Mulino, 2006.

promuovere a titolo temporaneo funzionari interni. Le procedure di interpello non permettono vere valutazioni comparative e le scelte rispondono a criteri di tipo prevalentemente corporativo.

Il rapporto tra politica e amministrazione all'italiana si è così focalizzato principalmente sulle nomine. Lo strumento più importante, quello degli atti di indirizzo all'amministrazione, è rimasto nei fatti inutilizzato⁽³⁴⁾. Le direttive annuali sull'azione amministrativa sono stanche ripetizioni di principi o formule stereotipate di portata generale, spesso scritti dagli stessi uffici che dovrebbero poi applicarli. Gli esempi sono numerosi: nella direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2017, l'obiettivo della priorità politica riferita all'attuazione del programma nazionale per la ricerca riporta laconicamente la necessità di «[d]are efficace attuazione alla strategia del Programma nazionale per la ricerca e alla programmazione europea attraverso una sinergia virtuosa con regioni e *stakeholders* del sistema ricerca, in particolare, con riferimento agli EPR, alle università e alle infrastrutture tecnologiche e scientifiche territoriali. Avviare gli strumenti di partenariato strategico tra ricerca e sistema delle imprese in un'ottica di piena collaborazione con i territori»⁽³⁵⁾; nella direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno 2018, è previsto che la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, «in continuità con l'anno 2017, sarà impegnata ad implementare e attuare le misure di flessibilità di uscita dal mercato del lavoro, nella gestione dei trasferimenti a rendiconto delle risorse finanziarie stanziare per l'esercizio di riferimento a INPS e INAIL, coerentemente [sia] con le disposizioni di legge che con una necessaria revisione della spesa funzionale a una sua effettiva riduzione»⁽³⁶⁾.

Analoghe conclusioni possono trarsi dalla lettura degli atti di indirizzo che i Ministri adottano annualmente per l'individuazione delle priorità politiche, che non di rado riproducono le stesse priorità nonostante i cambi di governo e che inoltre si limitano quasi sempre ad

⁽³⁴⁾ B. CIMINO, *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, in *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, cit., 19 ss.

⁽³⁵⁾ http://www.istruzione.it/allegati/2017/Direttiva_generale_MIUR_2017_web.pdf.

⁽³⁶⁾ <http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2018/DM-10-2018-Direttiva-Generale-Azione-Amministrativa-e-Gestione-anno-2018.pdf>.

esporre affermazioni generiche e prive di reale forza direttiva. Nell'atto di indirizzo del Ministro dello sviluppo economico per l'anno 2019, per esempio, la «priorità C», dedicata all'incentivazione e al sostegno del mondo produttivo, indica i seguenti obiettivi: razionalizzazione delle misure esistenti; focus su PMI e innovazione; riduzione degli oneri burocratici e snellezza delle procedure; incremento degli investimenti; valorizzazione opportunità del comparto Fintech; cogliere le nuove opportunità connesse all'intelligenza artificiale⁽³⁷⁾. Nell'atto di indirizzo del Ministro del lavoro per l'anno 2019 si trova l'introduzione del reddito di cittadinanza quale priorità 1, senza alcun'altra precisazione al riguardo⁽³⁸⁾.

Atti di indirizzo e direttive annuali, dunque, non esprimono una reale attività di programmazione della politica, ma si limitano ad enunciare obiettivi molto generali, se non astratti, spesso già realizzati con atti legislativi in vigore. La descrizione delle priorità tende a riprodurre la lista delle competenze previste dalle norme sull'organizzazione del Ministero. Ne discende che l'indirizzo politico quasi mai è esercitato su grandi questioni, ma si concentra su piccoli problemi quotidiani, assume natura informale oppure è limitato alla soluzione di emergenze o alla risoluzione di conflitti tra amministrazione: sotto questo profilo, è emblematica l'evoluzione dell'istituto della conferenza di servizi, con il numero sempre crescente di decisioni puntuali — anche su opere e infrastrutture private — «avocate» a livello politico e adottate direttamente dal Consiglio dei ministri. In altri termini, la politica agisce nella sostanza ancora secondo l'impostazione napoleonica, con la differenza che le sono preclusi ora gli atti di gestione: e si preferisce trovare modi più o meno diretti per incidere su questi e sugli uffici, invece di concentrarsi sull'adozione di direttive, linee guida, regole, obiettivi chiari che possano poi permettere all'amministrazione di agire e soprattutto alla politica di poter poi valutare i risultati raggiunti. Tra le ragioni di questa incapacità della politica di «dirigere» l'amministrazione, vi è certamente anche il patologico avvicinarsi dei governi, per cui il cambio continuo di ministri — salvo poche eccezioni

⁽³⁷⁾ https://www.mise.gov.it/images/stories/trasparenza/2018/Atto_indirizzo_Priorita_politiche_2019_2021.pdf. Maggiore dettaglio presentava invece l'atto di indirizzo del medesimo Ministero per l'anno 2018: <https://www.mise.gov.it/images/stories/trasparenza/2017/atto-di-indirizzo-2018-registrato-Corte-dei-Conti.pdf>.

⁽³⁸⁾ Si v. http://www.olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=19212:2018attoind-mlps&catid=5&Itemid=137.

nel periodo 2014-2018 e in quello 2001-2006 — non contribuisce all'affermazione di una cultura della programmazione e dell'indirizzo politico.

4. Il contesto descritto spiega il perché ogni tentativo di riforma della dirigenza si sia dovuta misurare contro enormi resistenze sia politiche, sia amministrative ⁽³⁹⁾. Può qui essere utile fare cenno a due casi: uno è la mancata riforma della dirigenza pubblica nel 2016; l'altro è il tribolato successo delle speciali procedure adottate per la selezione dei direttori dei musei statali di rilevante interesse nazionale.

La riforma della dirigenza pubblica prevista dalla legge n. 124 del 2015 era stata pressoché varata: il testo del decreto legislativo, uscito indenne dal pre-Consiglio dei ministri — in cui erano stati recepiti i corposi pareri delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata — e pronto per essere approvato in via definitiva, è stato poi travolto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 — pubblicata tra il pre-Consiglio e il Consiglio dei ministri in cui il governo avrebbe dovuto vagliare il testo definitivo — e dalla coeva campagna referendaria. Al di là della poco felice congiuntura politica, vi è da dire che la riforma risultava viziata, nel suo impianto, da molti dei difetti sistemici che si sono prima esposti.

Innanzitutto, la delega era rimasta vittima dell'esonazione legislativa, che l'aveva infarcita di norme di dettaglio e l'aveva plasmata eccessivamente sul modello della dirigenza locale, poco adatto a quello statale; tutto ciò, naturalmente, senza alcuna copertura finanziaria da poter usare in sede di attuazione della delega. Il decreto attuativo è stato perciò, sin dall'inizio del suo *iter*, scritto con l'intento di correggere le rigidità — e le storture, quando non addirittura le vere e proprie «trappole», come le Commissioni per la dirigenza chiamate a svolgere compiti relevantissimi a titolo gratuito — stabilite dalla delega. A conferma di questo, è sufficiente leggere la disciplina transitoria che il governo aveva concepito per limitare nel tempo la portata e l'impatto del c.d. ruolo unico della dirigenza previsto dalla legge delega, così da assicurare un ragionevole equilibrio tra esigenze di mobilità e coerenza tra i diversi ruoli dirigenziali. Tuttavia, nonostante gli sforzi per rendere praticabile quanto stabilito dalla legge n. 124 del 2015, le resistenze contro il decreto si sono manifestate pressoché ad

⁽³⁹⁾ B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2017.

ogni livello. La politica — statale, regionale e locale — era preoccupata di perdere il proprio potere di scelta, minato da un sistema che tentava di superare la debolezza degli attuali interpellati; parte della dirigenza amministrativa era timorosa di perdere il proprio diritto al posto, non più assicurato dall'introduzione di procedure per il conferimento degli incarichi diseginate per essere trasparenti e competitive. La Corte costituzionale e l'allora imminente referendum hanno risolto la questione, rendendo ancora una volta evidente che una riforma della dirigenza pubblica, in Italia, può essere realizzata solo in modalità «notturna», sulla falsa riga di quanto avvenne, per la pubblica amministrazione, nell'agosto 1990 con la legge n. 241. Sotto questo aspetto, la stessa previsione di una delega di 12 mesi è stata un errore, che tuttavia sembra essere stato commesso di nuovo con il disegno di legge presentato nel dicembre 2018 dal governo in questa materia (dove si prevedono deleghe di 18 mesi e non è stata stanziata alcuna risorsa aggiuntiva). La soluzione ideale sarebbe invece quella di procedere subito, gradualmente, anche con modifiche minime all'inizio, per esempio rafforzando la mobilità tramite un ampliamento dei contingenti dell'articolo 19, comma 5-*bis*, del d.lg. n. 165 del 2001 (quello relativo al conferimento di incarichi dirigenziali a dirigenti di altre amministrazioni).

Alcune delle soluzioni proposte nella riforma della dirigenza del 2016 traevano spunto da un caso concreto, ossia la procedura di selezione pubblica internazionale per i musei statali di rilevante interesse nazionale. Questa procedura, introdotta nel 2014, insieme con la riforma del sistema museale nazionale, è stata mutuata dalle migliori pratiche internazionali: nel 2015, per la prima volta, incarichi dirigenziali di livello generale e non generale presso un Ministero sono stati conferiti tramite una procedura aperta, anche a non italiani, avvalendosi di una commissione di esperti; quest'ultima ha esaminato i curricula e le lettere motivazionali presentate da oltre 1200 candidati e ha poi svolto appositi colloqui per individuare 20 terne da sottoporre rispettivamente 7 alla nomina del Ministro e 13 a quella del direttore generale Musei. La procedura è stata poi ripetuta altre due volte nel 2016 e nel 2017, per un totale di ulteriori 11 uffici, incluso il Parco archeologico del Colosseo.

La procedura di selezione pubblica internazionale dei direttori dei musei statali di rilevante interesse nazionale offre una soluzione molto più competitiva e trasparente di quella costruita sugli interpellati interni. Eppure, la burocrazia non ha accettato tutto questo. Il personale

interno del Ministero ha reagito, opponendosi all'apertura agli stranieri, cittadini UE, e agli esterni in genere. Vi sono stati ricorsi, anche da parte di un'organizzazione sindacale e persino del Comune di Roma, con diverse sentenze, fino alle decisioni finali del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione che hanno promosso in tutto e per tutto la procedura. Tanto che essa è stata replicata anche dal successivo governo, tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, per altre sei posizioni dirigenziali.

L'esito di questa vicenda, grazie alla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 2018, è un segnale positivo, in linea con quanto era stato già auspicato da diversi commentatori⁽⁴⁰⁾. Anche la Corte di cassazione ha confermato la legittimità dell'impianto costruito dal Ministero per i beni e le attività culturali, mettendo così in luce la grave svista del giudice amministrativo di primo grado nell'assimilare la procedura a un concorso pubblico⁽⁴¹⁾. Sorprende, certo, che sia stato necessario tanto tempo, ma la questione andava ben al di là dei musei, perché riguardava — e ora ancor di più riguarderà — l'intera dirigenza statale. E qui emerge forse il principale paradosso di questa storia: chi ha censurato in più occasioni la scelta europeista di aprire la direzione dei musei statali a esperti non italiani, un'apertura che con cautela governo e Corte dei conti avevano realizzato limitatamente ai musei e senza mai mettere in discussione le regole generali della dirigenza statale, si ritrovano ora con una pronuncia del massimo organo di giustizia amministrativa che consente molto di più. La decisione dell'Adunanza plenaria ha infatti aperto a non italiani l'accesso a qualsiasi posto da dirigente che non comporti esercizio di pubblici poteri e tutela di interessi generali (un tipo di compiti che sia la Corte di giustizia UE, sia il Consiglio di Stato correttamente interpretano in senso molto ristretto). Questa decisione — la «sentenza Assmann» (dal nome del direttore austriaco del

(40) Cons. St., ad. pl., 25 giugno 2018, n. 9. Il riferimento è all'editoriale di M. CAMMELLI, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Aedon*, 1, 2018, agli scritti di M. GNES, M.P. MONACO e F.G. ALBISINNI sulle sentenze Tar Lazio, sez. II-quater, nn. 6170 e 6171 e nn. 6719 e 6720 del 2017, in *Gior. dir. amm.*, 2017, pag. 493 ss., nonché al commento alla sentenza Cons. St., VI, 2 febbraio 2018, n. 677, di M. GNES, *Dirigenza pubblica e requisito della cittadinanza*, *ivi*, 2018.

(41) Cass. civ., sez. un., ordinanza n. 1413 del 2019, secondo cui appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la cognizione delle controversie relative alla procedura di selezione pubblica internazionale dei direttori dei musei statali, che presenta «carattere sostanzialmente non concorsuale».

Palazzo ducale di Mantova, coinvolto nella vicenda) — rappresenta, in sostanza, per la dirigenza pubblica italiana, l'equivalente della nota «sentenza Bosman» (che aprì le frontiere ai cittadini UE in ambito sportivo), con una differenza però: per i musei, a determinarla, non è stato uno «straniero» che chiedeva di accedere a un posto in Italia, ma un cittadino italiano che domandava di tenere chiuse le «frontiere» per accedere ai posti di dirigente di istituti e luoghi della cultura e che ora le ha invece viste riconoscere aperte per i posti di dirigente statale in qualsiasi settore.

5. Esistono rimedi contro la situazione descritta? Come possono essere superati i fallimenti della politica e le resistenze della burocrazia?

Un modo è quello di mettere in evidenza i principali nodi problematici e le loro connessioni. Spesso, infatti, le patologie producono altre patologie e le reazioni possono essere anche più dannose delle azioni che le hanno generate. Inoltre, come anticipato, è importante valutare il diverso peso e la diversa portata dei problemi qui ricostruiti, con evidenti implicazioni in ordine ai possibili rimedi.

L'esonazione legislativa, come visto, è il risultato di molte cause, alcune delle quali difficilmente risolvibili nel breve periodo. Pare difficile, infatti, che il governo possa rinunciare all'uso del decreto-legge come principale mezzo di iniziativa legislativa: i tempi della comunicazione politica sono sempre più veloci e la decretazione d'urgenza dà l'illusione che il problema sia subito risolto. Altre ragioni, come i timori dell'amministrazione che stenta ad agire senza una idonea «copertura» legislativa, richiedono cambiamenti culturali, realizzabili solo con programmi di formazione appropriati.

Il sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali è inadeguato. Le procedure di interpellato sono prive di criteri selettivi efficaci, quando basterebbe poco per migliorare la situazione. Per esempio, richiedere ai candidati una lettera di motivazione o un programma triennale delle azioni da compiere, unitamente alla possibilità di svolgere un colloquio o di avvalersi di apposite commissioni di valutazione, sarebbero piccole migliorie, facilmente realizzabili anche mediante l'adozione di criteri di conferimento tramite semplice decreto. In termini più generali, il fatto che le amministrazioni degli esteri e dell'interno, che non sono state oggetto della contrattualizzazione della dirigenza, abbiano mantenuto un livello elevato di capacità e competenze negli anni, anche grazie ad avvedute politiche di ricambio, solleva alcune

domande circa l'effettiva bontà della scelta compiuta negli anni Novanta del ventesimo secolo, quando fu deciso di «privatizzare» anche la dirigenza pubblica. Ciò anche perché la tutela offerta dal giudice del lavoro e le inefficienze del sistema di valutazione hanno reso i dirigenti sostanzialmente inamovibili.

I limiti e le carenze nel reclutamento, poi, così saltuario e sporadico, sono enormi. Occorre una programmazione costante, con concorsi banditi regolarmente almeno ogni anno, come avvenuto per l'amministrazione degli esteri: la carriera diplomatica vanta infatti l'età media più giovane – al di sotto dei 45 anni, rimasta più o meno costante negli ultimi venti anni 2001 – tra le amministrazioni statali, che nei ministeri è oggi vicina ai 55 anni (era di appena 45 anni nel 2001) ⁽⁴²⁾. Senza interventi di questo tipo, i capaci e i meritevoli sempre meno guarderanno alla pubblica amministrazione come possibile destinazione. Questo rischio è alimentato dalle prospettive minime di carriera che attualmente sono offerte ai funzionari e ai dirigenti pubblici. Mancano meccanismi di *fast-track* per i migliori e i dati OCSE evidenziano che proprio i funzionari delle amministrazioni centrali, in Italia, sono la categoria più mortificata: salari bassi, soprattutto in comparazione con i dirigenti, e fissi; nessuna possibilità di promozione; attese infinite — e spesso vane — di concorsi per dirigenti. Va quindi salutato con favore lo svolgimento, dopo tanti anni, del settimo corso-concorso indetto nel 2018 dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) per reclutare 123 dirigenti (il precedente corso-concorso, per 26 dirigenti, risaliva al 2012; il primo, per 118 dirigenti, al 1995) ⁽⁴³⁾.

Più complicato è risolvere in tempi brevi altri problemi, come quelli legati alla rigidità del principio contrattuale del «diritto all'incarico» nell'amministrazione di appartenenza o, soprattutto, alla difformità nei trattamenti economici da un'amministrazione all'altra. La diversità nei salari, nelle risorse per gli straordinari o nella dotazione del fondo per i dipendenti (il c.d. FUA) rendono di fatto impossibile la mobilità del personale tra le diverse amministrazioni. A ciò si aggiunge l'impatto negativo prodotto dall'abrogazione, nel 2013, della «storica» previsione del Testo unico del 1957, che, tramite la corresponsione di un assegno personale nei passaggi di carriera, consentiva il manteni-

⁽⁴²⁾ Si v. <http://www.contoannuale.tesoro.it/>.

⁽⁴³⁾ Si v. <http://sna.gov.it/7corsoconcorso/>.

mento del trattamento economico più alto in caso di trasferimento da un'amministrazione all'altra ⁽⁴⁴⁾.

Vi è, poi, una eccessiva rigidità dei modelli organizzativi, specialmente quelli ministeriali. Il carattere ibrido anglo-francese assunto dalla nostra amministrazione si è rivelato un fallimento: o si garantisce davvero una separazione, anche strutturale, tra politica e amministrazione, con entrambe le parti che si assumono pienamente le rispettive responsabilità, oppure è quasi preferibile tornare al modello napoleonico e cavouriano, con la politica responsabile anche della gestione, come avviene ancora oggi in Francia. Oggi i cittadini molto spesso chiedono ai ministri risultati che questi ultimi non possono raggiungere, anche perché connessi allo svolgimento di atti gestionali. Sembra essere venuto meno il collegamento tra pubblica amministrazione e collettività, che sovente ha una idea anche peggiore delle reali condizioni degli uffici pubblici. Questo legame va assolutamente ricomposto, investendo sia in istruzione e formazione, a partire dalla scuola, sia in formazione del personale e in più lungimiranti politiche di reclutamento.

Sono questi alcuni spunti, che sottolineano problemi che da oltre un secolo accompagnano il dibattito su questi temi. La questione dei salari dei funzionari, per esempio, è divenuta urgente, ma non è nuova, in quanto «il miglioramento economico dei pubblici funzionari è inscindibilmente collegato con la riforma della burocrazia e con l'elevamento del lavoro prestato nei pubblici uffici» ⁽⁴⁵⁾: ecco perché è così difficile occuparsene, indipendentemente dal ciclo economico. Nessuna riforma della burocrazia sarà mai possibile se non si procede per settori, con azioni puntuali, decise e mirate, come mostra la vicenda dei direttori dei musei statali. Soprattutto, è indispensabile abbandonare letture ideologiche per cui la responsabilità delle disfunzioni è di volta in volta attribuita alla politica o alla burocrazia: sono entrambe responsabili e solo se procedono separate, ma insieme, nel comune perseguimento dell'interesse pubblico, la situazione potrà essere migliorata.

⁽⁴⁴⁾ Articolo 202 del d.P.R. n. 3 del 1957.

⁽⁴⁵⁾ L. EINAUDI, *Il problema della burocrazia*, cit., 235. E, alla fine del diciannovesimo secolo, A.L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, Boston, Houghton Mifflin, 1897, descriveva gli «officials» del «civil service» italiano come «too numerous and too poorly paid» (p. 166).