

Attività amministrativa e controllo politico. Il ruolo dei dirigenti apicali degli enti locali*.

Barbara Accettura

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il principio di separazione tra politica e amministrazione e le scelte del legislatore. 3. La riforma della dirigenza pubblica: la quarta formula. 4. Il nuovo assetto della dirigenza locale. 5. Il difficile equilibrio tra controllo politico e gestione amministrativa. 6. Considerazioni finali e tendenze: verso il definitivo tramonto della riforma?

1. Premessa.

Qualsiasi lavoro che si intenda oggi dedicare al tema del rapporto politica-amministrazione non può prescindere dall'esame della riforma della dirigenza pubblica e della sua incidenza sull'assetto organizzativo degli enti locali proposto dalla c.d. riforma Madia¹. E ciò in quanto, sebbene tale disegno sia ormai sostanzialmente tramontato a seguito dell'intervento dalla Corte Costituzionale², i criteri ed i principi ivi stabiliti potrebbero essere riprodotti in nuovi interventi conformi ai vincoli procedurali sanciti dalla Corte³,

* El presente trabajo corresponde a la exposición brindada en las IX Jornadas Ítalo Argentinas de Derecho Administrativo, organizadas por el Gobierno de la Provincia de Salta y la Asociación Ítalo Argentina de profesores de Derecho Administrativo, Salta, los días 6 y 7 de diciembre de 2017.

¹ Legge 7 agosto 2015, n. 124.

² Corte Cost., sentenza 25 novembre 2016, n. 251, che ne ha censurato proprio l'Art. 11, con cui il legislatore dettava principi e criteri direttivi al legislatore delegato per l'esercizio della delega in materia di dirigenza in quanto lesivo del principio di leale collaborazione, avendo limitato le prerogative regionali e degli enti locali in materia attraverso la previsione dell'acquisizione del relativo parere in sede di conferenza unificata anziché della più pervasiva intesa.

³ Il Consiglio di Stato, Commissione speciale, nel parere n. 83/2017, reso su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ordine alle modalità di attuazione della sentenza della Corte Cost. in materia di dirigenza pubblica, fa riferimento alle opzioni percorribili distinguendo a seconda che siano stati o meno adottati i decreti delegati e che per quelli non adottati sia o meno scaduto il termine per l'esercizio della delega. In particolare, quanto alla norma che riguarda la dirigenza, l'intervenuta scadenza del termine per l'esercizio della delega, posto che come si dirà lo schema di decreto legislativo attuativo delle delega era stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 agosto 2016, poi riproposto con modifiche il successivo 24 novembre 2016 e mai definitivamente approvato, il Consiglio di St. prefigura o la possibilità dell'adozione di una nuova legge delega o di un disegno di legge governativo riproduttivo dei contenuti della L. N° 124/2015 che si sottrarrebbe

costituendo espressione di una tendenza, quella al rafforzamento del principio di separazione tra politica e amministrazione da perseguirsi attraverso il “rafforzamento dell’imparzialità” del funzionario pubblico⁴, che sembra ormai irreversibile.

Ed è proprio la nuova configurazione, in termini di modalità di accesso e di disciplina del rapporto, proposta per i dirigenti ed in particolare per quelli apicali in una con la previsione dell’abolizione della figura del segretario generale, a procurare l’occasione per l’ennesima riflessione sulle soluzioni cui il legislatore ha affidato la ridefinizione del rapporto politica-amministrazione.

Come le analisi dogmatiche hanno da tempo evidenziato, l’assetto di tale relazione è stato sempre condizionato da due esigenze confliggenti: quella di far valere il principio della responsabilità politica, “che impone un controllo dell’amministrazione da parte di organi che siano provvisti di legittimazione democratica”⁵ e la necessità di garantire l’imparzialità.

Non a caso, la tematica dei rapporti tra politica e amministrazione è stata a lungo tempo oggetto di un acceso dibattito tra i fautori di due diversi modelli di amministrazione: da un lato si situano coloro che auspicano un modello neutrale di amministrazione assolutamente impermeabile alle interferenze politiche, dall’altro coloro che ritengono fisiologico l’intreccio di relazioni tra politica e amministrazione sul presupposto che proprio l’attuazione del principio di separazione funzionale (o, come sembra più corretto, di distinzione) finisca con il suggerire un modello di amministrazione in cui alla definizione dell’indirizzo politico siano chiamati a partecipare anche coloro che debbano poi eseguirlo⁶.

Dibattito che fonda proprio sull’ambiguità⁷ dell’impostazione costituzionale cui si deve per un verso il riconoscimento del ruolo essenziale della politica nei confronti dell’amministrazione⁸ e per altro verso l’affermazione dell’“autonomia” e della “neutralità”⁹

all’obbligo dell’intesa. Si veda G. D’Amico, “Il seguito della sentenza an. 251/29016 della Corte Costituzionale fra suggerimenti, correzioni, e nuove impugnative”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2017, 287 ss.

⁴ E. Carloni, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell’imparzialità dei funzionari pubblici in Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2013, 277 ss; E. N. Fragale, “Verso un’organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico”, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2018, 279.

⁵ S. Battini, “Il personale”, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 477 ss.

⁶ C. D’Orta, “La riforma della dirigenza dalla sovrapposizione alla distinzione”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/94, 156; F. Merloni, “Principio di distinzione tra politica e amministrazione”, in L. Vandelli (a cura di), *Organizzazione, pubblico impiego e giurisdizione dopo le riforme*, Rimini, Maggioli, 2000, 85 ss.

⁷ S. Battini, “La separazione fra politica e amministrazione in Italia, ieri, oggi e domani”, in G. Gardini (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, Bononia University Press, 2012, 153.

⁸ Basti considerare che l’Art. 95 Cost. dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri mantiene “l’unità di indirizzo politico e amministrativo promuovendo e coordinando l’attività dei ministri” e stabilisce che i ministri sono responsabili “individualmente degli atti dei loro dicasteri”.

⁹ M. D’Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 77.

dell'Amministrazione pubblica stessa attraverso la previsione della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici ed il richiamo al principio di imparzialità declinato, tra le altre, nella previsione della responsabilità dei funzionari e nella regola del concorso per l'accesso all'impiego pubblico¹⁰.

2. Il principio di separazione tra politica e amministrazione e le scelte del legislatore.

I termini di questo dibattito si sono poi precisati ed hanno acquisito uno spessore ancor più significativo a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento, con la L. 8 giugno 1990 N° 142, di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, del principio di separazione funzionale tra indirizzo politico e amministrazione con conseguente distinzione tra compiti riservati agli organi politici e compiti attribuiti invece agli apparati burocratici ed attribuzione a questi ultimi delle correlative responsabilità gestionali.

Si tratta di uno scenario che si era iniziato a delineare quando, superato il modello organizzativo ottocentesco di tipo ministeriale e gerarchico, alla dirigenza erano stati riconosciuti ed attribuiti compiti specifici¹¹, sia pure in limitati ambiti, che ne avevano determinato una prima forma di autonomia dalla politica. La premessa della nuova impostazione si rinviene in quel gianniniano richiamo al riordino delle funzioni¹² da cui scaturisce la riconfigurazione del rapporto politica-amministrazione e la prima forma di autonomizzazione del potere amministrativo da quello esecutivo-governativo.

Soluzione, quella prospettata, che sembrava consentire il superamento del sistema delle ingerenze politiche sull'amministrazione attraverso il ricorso ad una classe burocratica preparata e consapevole della fonte del proprio potere. In altri termini, si confidava nell'*expertise* dell'amministrazione: nella circostanza per la quale la legittimazione delle scelte che i vertici burocratici sono chiamati a compiere risiedesse "essenzialmente nel bagaglio di competenze ed esperienze tecniche, organizzative e giuridiche accumulate dai dirigenti nella loro carriera"¹³.

E tuttavia, pur nella nuova impostazione introdotta dalla L. N° 142/1990, successivamente ripresa dal D.Lgs. 3 febbraio 1993 N° 29 – cui si deve la conseguente definitiva formalizzazione della distinzione tra indirizzo politico e controllo sulla relativa attuazione amministrativa ed

¹⁰ Così l'Art. 95 Cost.

¹¹ Si veda sul punto il DPR 30 giugno 1972 n. 748 di disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, che aveva previsto la costituzione di un'élite di alti funzionari con specifiche competenze e responsabilità sottoposte tuttavia a stringenti condizioni. Il che rappresentò secondo G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 499 ss, uno dei principali limiti della riforma cui si aggiunse l'incapacità culturale e sociale della neoistituita dirigenza "ad assumere responsabilità" trovando invece "più comodo continuare a trincerarsi dietro l'obbedienza gerarchica piuttosto che impadronirsi dei nuovi poteri".

¹² M. S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, I, 11 ss.

¹³ M. Clarich, "Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)", in *Diritto Amministrativo*, n. 3-4/2000, 372.

il suo successivo consolidamento¹⁴—, la distinzione funzionale non si rivela di per sé sufficiente a realizzare quell'ulteriore passaggio necessario per la realizzazione di un modello di “separazione autentica” fra politica e amministrazione¹⁵.

La qualificazione della dirigenza come corpo autonomo, titolare di competenze esclusive, se ha infatti, per un verso, comprensibilmente finito con il valorizzare la categoria, per altro verso ha comportato la necessità di ripensarne il rapporto con gli organi politici. Il processo di riforma che in passato ha interessato l'azione e l'organizzazione amministrativa si è quindi misurato anche con la volontà di rivitalizzare il “principio di responsabilità politica, perseguita in ambito locale attraverso l'introduzione dell'elezione diretta, ovvero dell'investitura diretta, delle cariche monocratiche”¹⁶. Il che ha comportato la necessità di “garantire ai rappresentanti con responsabilità di governo le condizioni, anche in termini di risorse umane, per perseguire ed attuare il programma politico sulla base del quale hanno ottenuto l'investitura”¹⁷.

In questa direzione si sono mossi gli interventi legislativi successivi al D.Lgs. N° 29/1993 che hanno “precarizzato” la dirigenza con la previsione della durata temporanea degli incarichi ed introdotto e via via rinforzato meccanismi di *spoils system* per i dirigenti apicali. Così dapprima il D.Lgs. N° 80/1998, emanato in attuazione della Legge N° 59/1997, e successivamente il D.Lgs. 30 marzo 2001 N° 165¹⁸ hanno finito con il lasciare alla politica un ampio potere di scelta della dirigenza. Tendenza cui va ricondotta l'evoluzione del sistema dello *spoils system* da meccanismo limitato ai dirigenti apicali¹⁹ a strumento delle maggioranze politiche che si avvicinano per sostituire funzionari non graditi, tanto interni quanto esterni alla stessa amministrazione.

¹⁴ L'Art. 3° del D.Lgs. N° 29/1993 prevedeva, infatti, che gli organi di direzione politica definissero gli obiettivi ed i programmi da attuare” ed attribuiva ai dirigenti “la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno” e la responsabilità “della gestione e dei relativi risultati”.

¹⁵ S. Battini, “La separazione fra politica e amministrazione in Italia, ieri, oggi e domani”, in G. Gardini (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, Bononia University Press, 2012, 163.

¹⁶ G. Endrici, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000, 75.

¹⁷ Ibidem, 75.

¹⁸ Il D.Lgs. 30 marzo 2001 N° 165, all'Art. 19, comma 2, introduce il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali prevedendo che “Tutti gli incarichi di direzione degli uffici delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti a tempo determinato”, consolidando di conseguenza la distinzione tra rapporto di servizio e conseguente status dirigenziale, collegato all'assunzione a seguito di concorso pubblico, e rapporto d'ufficio, connesso invece alla specifica attribuzione del singolo incarico dirigenziale. La durata degli incarichi dapprima è stata stabilita in un arco temporale compreso tra un termine minimo ed uno massimo (da 2 a 7 anni nella versione originaria del comma 2 dell'Art. 19 D.Gs. N° 165/2001 poi diventato da 3 a 5 anni).

¹⁹ La L. 15 giugno 2002 n. 145, in particolare, ha previsto una differente disciplina per la cessazione degli incarichi stabilendo per gli incarichi di segretario generale dei ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (all'Art. 3°, comma 1, lett. i, di modifica dell'Art. 19 del D.Lgs. N° 165/2001), la cessazione automatica “decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia del governo” (cd. *spoils system* ordinario); per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale la cessazione “il sessantesimo giorno

Si è in tal modo segnato il passaggio da un regime imperniato sulla stabilità dell'incarico, teso a garantire la continuità dell'azione amministrativa e l'autonomia del dirigente nello svolgimento delle sue funzioni di gestione ad una "una crescente tendenza ad emarginare la figura del dirigente di carriera a favore di quella del dirigente a tempo determinato, con vertici amministrativi 'sempre più transeunti'"²⁰.

Ed è questo sistema che la Corte Costituzionale ha inteso ridimensionare intervenendo sulle forme di cd. *spoils system* (non solo *una tantum* ma anche a regime), limitandone la portata ai soli casi di caratterizzati da un forte elemento fiduciario²¹.

Da un lato, dunque, il principio di separazione funzionale, che avrebbe dovuto segnare nel disegno legislativo la fine delle commistioni tra politica e amministrazione, per effetto dell'attribuzione a ciascun apparato delle correlative responsabilità, dall'altro il "potere di scelta"²² dei vertici amministrativi: la circostanza che il conferimento degli incarichi costituisse esercizio di discrezionalità dando luogo a rapporti connotati dall'elemento fiduciario finiva con il modificare "il tipo di legittimazione del titolare dell'ufficio dirigenziale" che veniva così a fondarsi "non solo sul merito, ma anche sul gradimento politico"²³. È evidente come tali opzioni abbiano finito con il riproporre la *vexata questio* dei condizionamenti che la politica è in grado di esercitare sulle scelte amministrative, e dunque con il sollecitare di volta in volta nuove soluzioni funzionali agli obiettivi dei governi che si sono succeduti. Si giunge così alla cd. riforma Brunetta di cui al D.Lgs. 27 ottobre 2009 N° 150, cd. riforma Brunetta, presenta un'impronta marcatamente aziendalista, alimentata dal duplice obiettivo di "colpire le sacche di inefficienza che si annidano nelle organizzazioni amministrative"²⁴ ed al contempo di valorizzare efficienza e merito attraverso l'introduzione di meccanismi premiali.

3. La riforma della dirigenza pubblica: la quarta formula²⁵.

E se il legislatore del 2009 non incide sul rapporto politica-amministrazione, una nuova svolta sembra invece imprimervi la L. 7 agosto 2015 N° 124, cd. legge Madia, a conferma

dall'entrata in vigore della medesima legge"; per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello non generale la conferma nel caso in cui non si proceda ad una nuova nomina decorso del termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge.

²⁰ M. Savino, "Le riforme amministrative: la parabola dell'amministrazione dello Stato", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, 651.

²¹ Corte Cost., sent. 23 marzo 2007 n. 2007, e 13 aprile 2011 n. 124.

²² L'espressione è di G. Endrici, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000, *op. cit.*

²³ M. Clarich, "Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)", in *Diritto Amministrativo*, n. 3-4/2000, p. 372.

²⁴ F. Fracchia, *Ifannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Napoli, 2012, 9. Si veda anche A. Boscati, "La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, II, 2014, 233 ss.

²⁵ Si veda M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 128 ss per il quale "storicamente vi sono state tre formule che si sono succedute nella legislazione in materia di dirigenti dello Stato e che hanno

del fatto che se c'è un settore sempre in movimento in cui può dirsi che “nulla è definitivamente tramontato”²⁶ questo è proprio quello del pubblico impiego. Ed è forse questa la chiave di lettura dell'ultima stagione di riforme avviata con la L. N° 124/2015, che si colloca in un ben più ampio disegno di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche secondo quell'approccio “gianniniano” per il quale i temi che riguardano l'apparato burocratico attengono “più all'organizzazione in sé che all'apparato dei servizi personali serventi”²⁷. Ed in effetti, obiettivo della riforma è quello di perseguire una “visione d'insieme del modo in cui il pubblico potere, in tutte le sue articolazioni, debba essere organizzato per la gestione virtuosa della cosa pubblica”²⁸, da realizzarsi attraverso la tendenziale unitarietà del sistema amministrativo e “la flessibilità nell'organizzazione delle amministrazioni”²⁹.

In questo contesto si colloca l'ultimo tassello della disciplina della dirigenza pubblica in cui l'obiettivo di ricondurre ad unità il sistema sembra subire una forte accelerazione. Ed in effetti il tema centrale sembra proprio tornato ad essere quello di “intendere come un dipendente” possa essere “apparato servente” dell'amministrazione³⁰.

Due le direttrici principali della riforma: l'ulteriore valorizzazione del merito e la marginalizzazione del rapporto fiduciario tra politici e dirigenti.

Alla prima può ricondursi la previsione dell'istituzione di un sistema unitario della dirigenza pubblica, articolato in tre ruoli, statale, regionale e locale, “unificati, coordinati” ed “accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli”³¹; l'istituzione di un'unica banca dati dei dirigenti, la cui la tenuta viene affidata al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri; l'istituzione presso il medesimo Dipartimento di un'apposita “Commissione”

definito il rapporto tra questi ultimi e gli organi politici”. La prima, introdotta dalla legislazione cavouriana sui ministeri che concentrava le funzioni decisionali in capo al ministro, la seconda è intervenuta con la riforma della dirigenza degli anni settanta del XX secolo, per effetto della quale alcune competenze funzionali, la terza formula è stata introdotta con il D.Lgs. N° 29/1993 sostanzialmente confluito nel D.Lgs. N° 165/2001, che, a dire dell'autore trova conferma nella L. N° 124/2015, fondata sulla distinzione tra indirizzo politico e controllo sulla sua attuazione da una parte e gestione amministrativa, dall'altra.

²⁶ M. S. Giannini, Voce *Impiego pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, Vol. XX, 293 ss.

²⁷ *Ib.*, 293 ss.

²⁸ Così il Ministro Madia nel corso dell'audizione congiunta alle Commissioni I e XI della Camera dei Deputati il 2 aprile 2014.

²⁹ B. G. Mattarella, “Il contesto e gli obiettivi della riforma”, in *Giornale di diritto amministrativo*, N° 5/2015, 622. Sulla riforma della dirigenza si vedano anche G. Gardini, “La dirigenza pubblica in cerca di identità”, in *Diritto Pubblico* 1/2017, 185; L. Zoppoli, “Reclutamento e ruolo unico: filosofie organizzativo – istituzionali e tecniche regolative”, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1-2/2016, 43 ss.; A. Boscati, “La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?”, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 233 ss.

³⁰ M. S. Giannini, Voce *Impiego pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., 293 ss, il quale scriveva che mentre nell'800 obiettivo delle riforme in materia di impiego pubblico era quello appunto di “intendere” come un dipendente potesse diventare “apparato servente” dell'amministrazione, nel secolo successivo tale tema fosse stato abbandonato per lo studio dello stato giuridico dei dipendenti pubblici.

³¹ Così l'Art. 11 L. N° 124/2015.

indipendente “operante con piena autonomia di valutazione” con funzioni di “verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi”³²; la nuova disciplina dell’accesso alla dirigenza, per corso-concorso e concorso, con cadenza annuale; gli obblighi di formazione permanente; l’omogeneizzazione del trattamento economico nell’ambito di ciascun ruolo. Alla seconda direttrice può essere ricondotta la predefinizione di requisiti certi ed univoci per il conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura comparativa; la durata quadriennale di tali incarichi e la relativa rinnovabilità previa partecipazione ad avviso pubblico; la puntuale previsione delle fattispecie di revoca; la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale ed amministrativo-contabile, con limitazione della prima alle ipotesi di cui all’Art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001 N° 165, l’esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità gestoria.

In definitiva, il legislatore finisce con il delineare un modello che si caratterizza per una scelta netta verso il principio della concorsualizzazione, con il ritorno ad una categoria dirigenziale professionale ed in quanto tale prevalentemente interna che viene a costituire il bacino dal quale tutte le amministrazioni (statali, regionali e locali) possono indifferentemente attingere, secondo un sistema che apre ad una sia pur larvata forma di mercato tra le tre categorie di dirigenti pubblici (statale, regionale e locale)³³.

E tuttavia tali opzioni (la scelta di un sistema unitario della dirigenza con piena interscambiabilità tra gli appartenenti ai tre ruoli in cui esso si articola, la previsione di criteri unici di accesso per il conferimento e per la revoca degli incarichi, la previsione di apposite Commissioni indipendenti ed “operanti in piena autonomia” ma collocate presso il dipartimento della funzione pubblica cui viene affidata, per il ruolo statale, la preselezione di candidati destinati agli uffici di vertice dai quali le amministrazioni interessate dovrebbero attingere, e in linea generale la gestione dei ruoli dirigenziali, e la ridefinizione del sistema della responsabilità) sembrano in realtà disvelare un intento di ricentralizzazione e di ripubblicizzazione del sistema, cui inevitabilmente accede il rischio della svalutazione della componente manageriale. Impostazione, quest’ultima, confermata se non addirittura rinforzata anche dai due schemi di decreto legislativo emanati in attuazione della L. N° 124/2015³⁴.

³² *Id.*

³³ S. Battini, “La riforma della pubblica amministrazione. Le norme sul personale”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2015, 646, che segnala come tra i due modelli sino ad allora invalsi a livello teorico, quello di tipo privatistico, caratterizzato da scelte di tipo fiduciario e quello concorsuale, caratterizzato da “regole senza mercato” in cui è particolarmente accentuato il rischio di autoreferenzialità, la riforma del 2015 ha optato per una soluzione intermedia.

³⁴ Il Consiglio dei Ministri ha approvato il 25 agosto 2016 lo Schema di Decreto Legislativo N° 328 recante la disciplina della dirigenza pubblica che disciplina il sistema di reclutamento in relazione al quale per un verso viene confermata la duplice modalità di accesso tramite concorso o corso-concorso, per altro verso viene poi addirittura prevista la trasformazione della Scuola nazionale dell’Amministrazione dei cui alla medesima L. N° 124/2015 in “agenzia” pubblica sottoposta alla vigilanza del Consiglio dei Ministri. Nel senso dell’ulteriore centralizzazione delle procedure va anche la previsione della costituzione di tre Commissioni (una nazionale, una regionale ed una locale) competenti in materia non solo di attribuzione degli incarichi dirigenziali generali

4. Il nuovo assetto della dirigenza locale.

Il che appare ancora più evidente e con effetti molto più rilevanti con riferimento alla disciplina della dirigenza degli enti locali, che ancora una volta finisce con il rappresentare un terreno di sperimentazione in tema di rapporto politica-amministrazione.

E tuttavia l'impostazione proposta dalla legge Madia si innesta, quanto a questi ultimi enti, in un sistema in cui l'assetto delle competenze e di conseguenza il rapporto tra organi politici ed organi burocratici sembra aver raggiunto un faticoso equilibrio. A destabilizzare tale sistema, ancor più che la previsione di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali, la cui gestione è affidata ad un'apposita Commissione simmetrica a quella prevista per la gestione del ruolo dei dirigenti statali e l'interscambiabilità tra i dirigenti dei tre ruoli, sono le norme che riguardano quelle che sino ad oggi sono state considerate le figure cardine dell'organizzazione locale, il segretario comunale ed il direttore generale. Ciò in quanto la previsione dell'abrogazione del primo e la contestuale ridefinizione dei compiti del secondo, in una con l'introduzione di una nuova figura, quella del dirigente apicale, finirebbero con l'incidere profondamente non solo in termini di redistribuzione delle funzioni tra i dirigenti, ma soprattutto sull'assetto delle relazioni tra questi ultimi e gli organi politici.

Ed in effetti se il ruolo assegnato alla Commissione per la dirigenza locale è certamente indice dell'intento del legislatore di riaccentrare anche il sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali degli enti locali, e se la sua composizione, secondo quanto previsto dai due schemi di decreto legislativo³⁵, riproporrebbe un primo rischio di commistione tra apparati politici e dirigenziali³⁶, è proprio la previsione dell'abolizione della figura del segretario comunale, ed il suo contraltare rappresentato dall'introduzione della figura del "dirigente apicale", l'innovazione che inevitabilmente metterebbe a rischio la tenuta dell'intero sistema.

5. Il difficile equilibrio tra controllo politico e gestione amministrativa.

L'opzione in precedenza accolta dal legislatore con riferimento alla figura del segretario comunale, titolare di un ufficio considerato come necessario, a differenza di quello del direttore generale, legato da un rapporto di servizio temporaneo con l'amministrazione

ma anche in tema di valutazione delle scelte delle singole amministrazioni sul conferimento degli altri incarichi dirigenziali, commissioni che assumono quindi un ruolo centrale per il funzionamento del nuovo sistema. Ed è su tale schema, adottato ai sensi dell'Art. 111.124/2015 che si è pronunciato il Consiglio di Stato, Commissione speciale, con il parere N° 2.113 del 10 ottobre 2016 rimarcando la "necessità di una dirigenza pubblica fortemente qualificata e competente, con carriere ispirate alla trasparente selezione, valutazione e progressione anziché a legami di solidarietà politica".

³⁵ Si veda nota 29. Sul punto G. Gardini, "La dirigenza pubblica in cerca di identità", in *Diritto Pubblico* N° 1/2017, cit., 185, il quale evidenzia che gli schemi di decreti attuativi della riforma della dirigenza, contrariamente a quanto previsto nella legge delega, finissero con il prevedere per la Commissione due componenti di nomina fiduciaria e due non membri di diritto a loro volta di nomina fiduciaria.

³⁶ Il che è stato altresì rilevato dal Consiglio di Stato nel parere N° 2.113 del 10 ottobre 2016 che ha rilevato come la previsione di membri di diritto permanenti della Commissione provenienti da carriere esterne all'ambito di applicazione della riforma "si trovano in una posizione di non piena indipendenza dall'organo politico", con conseguente "rischio di commistione".

comunale, ma “garantito” da un rapporto di impiego con l’Agenzia autonoma per la gestione dell’Albo, intendeva in qualche modo “contemperare l’elemento fiduciario con la garanzia della professionalità e, sia pure entro determinati limiti, con la stabilità del ruolo”³⁷. Sicché la natura fiduciaria dell’incarico non interferiva con il rapporto di impiego ma al contempo faceva dubitare che lo stesso segretario potesse essere esente da condizionamenti “politici” nella misura in cui egli era preposto alla sovrintendenza sulle funzioni dei dirigenti ed al coordinamento della loro attività. Il ruolo del segretario in realtà, considerata la possibilità che venisse spogliato di queste ultime funzioni che potevano essere affidate al direttore generale, ove costituito, era in ogni caso sufficientemente e più propriamente qualificato dal nucleo di funzioni stabili che gli competevano e cioè quelle afferenti alla funzione di consulenza giuridico-amministrativa. Tale funzione, intesa quale forma di “raccordo fra elementi valutativi e scelte organizzative complesse che entrano a comporre il processo decisionale spettante agli organi politici dell’ente” ne avrebbe tuttavia connotato la figura in termini sufficientemente definiti, recuperando quelle istanze di neutralità che altrimenti sarebbero rimaste frustrate.

Considerazioni peraltro che avevano indotto più di recente il legislatore a valorizzarne la figura individuando proprio nel segretario quel soggetto che per status, ruolo e competenze avrebbe meglio potuto garantire anche quegli strumenti di prevenzione della corruzione introdotti dalla Legge 6 novembre 2012 N° 190³⁸. E tuttavia le evidenti preoccupazioni del legislatore nel delimitare funzioni e ruolo del segretario rispetto al quello del direttore generale da un lato e della dirigenza dall’altro hanno rivelato le diffidenze degli organi politici nel rapportarsi con tali figure.

Diversa sorte hanno invece riservato il legislatore del 2015 ed i successivi interventi attuativi alla figura del direttore generale, la cui nomina, anche a seguito delle modifiche legislative che ne hanno limitato il ricorso ai comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti³⁹, è rimasta uno degli atti in relazione ai quali può ancora esercitarsi il potere di scelta del vertice politico, potere peraltro che incontra dei limiti esclusivamente nelle previsioni regolamentari degli stessi enti. Tale figura, per la quale continua ad essere prevista una sia pur larvata forma di *spoils system*⁴⁰, manterrebbe, secondo il nuovo assetto, accanto alle funzioni di coordinamento della gestione e di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell’ente⁴¹, quelle di predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall’Art. 197, comma 2, lettera a) del D.Lgs. N° 267/2000 e del piano esecutivo di gestione previsto dall’Art. 169 del medesimo testo normativo. Il che è come dire che il legislatore ha inteso lasciare al direttore generale e solo a quest’ultimo, una volta

³⁷ G. Endrici, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, cit. 141.

³⁸ La Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella P.A. nella relazione del 30 gennaio 2012 rilevava come il segretario fosse sempre stato “anche strumento di garanzia della legalità e dell’imparzialità nelle amministrazioni locali” e come “l’affidamento dei nuovi compiti anticorruzione non farebbe che esaltare questo ruolo”.

³⁹ Così l’Art. 2°, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, N° 191.

⁴⁰ L’Art. 11, co. 1, lett. b, L. N° 124/2015 prevede infatti che cessino dalla carica in difetto di rinnovo entro novanta giorni dalla data di insediamento degli organi esecutivi dell’ente.

⁴¹ Funzioni cui verrebbero ad aggiungersi anche quelle funzioni roganti, prerogativa sino ad ora dei segretari comunali.

venuto meno il segretario comunale, due nuclei di funzioni, uno riconducibile alla preposizione all'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi elaborati dagli organi di governo nonché ad un'attività sostanzialmente programmatica ed un altro ad un'attività di sovrintendenza alla gestione dell'ente. Il che consente di continuare a far riferimento al direttore generale come ad una figura di snodo tra politici e dirigenti, in grado, per formazione e competenze, di realizzare una forma di coordinamento bidirezionale, da un lato verso gli organi di rappresentanza politica e dall'altro verso i dirigenti⁴². Proprio il coinvolgimento del direttore generale nei processi decisionali delle amministrazioni cui è preposto sia in fase ascendente, sotto forma di partecipazione alla definizione degli indirizzi di governo, attraverso la ricognizione e rilevazione del grado di attuazione dei programmi dell'ente, nonché a quella discendente, in sede di sovrintendenza non già alla gestione amministrativa ma a quella dell'ente, consente di distinguerne nettamente il ruolo da quello prefigurato dal legislatore 2015, non solo dai dirigenti ma anche dalla nuova figura di dirigente apicale. Ciò con la conseguenza che, come è stato autorevolmente sostenuto all'indomani dell'entrata in vigore della cd. riforma Madia, "che la nuova figura del dirigente di ente locale è molto più simile a quella del segretario comunale che a quella dell'attuale dirigente"⁴³.

6. Considerazioni finali e tendenze: verso il definitivo tramonto della riforma?

Emerge quindi dagli ultimi interventi legislativi un quadro affatto diverso da quello consegnatoci dal legislatore della riforma del 2001. Se infatti all'epoca il legislatore aveva inteso dar vita ad un modello sufficientemente elastico che si collegava "al quadro complessivamente affermato di nuova flessibilità dell'organizzazione dell'ente locale"⁴⁴, nel nuovo sistema ad essere nettamente ridimensionata è proprio l'autonomia organizzativa dell'ente. La scelta di abolire il segretario generale, di prevedere una figura quale quella del "dirigente apicale" con funzioni di attuazione, coordinamento e controllo dell'attività amministrativa e di mantenere il direttore generale nei limiti previsti dai precedenti interventi legislativi, è indice di un'opzione verso figure configurate come estranee rispetto alla fase ascendente dei processi decisionali.

Il che certamente conferma l'intento del legislatore di introdurre un modello meno ambiguo in termini di attuazione del principio di separazione. Opzione, quest'ultima che sembrerebbe trovare conferma nella previsione di forme e modalità unitarie di accesso alla dirigenza statale, regionale e locale, e nell'affidamento della gestione del ruolo unico della dirigenza locale ad una Commissione operante presso il Dipartimento della funzione pubblica al pari di quella preposta alla gestione della dirigenza statale, oltre che nella

⁴² Si veda G. Rolla, T. Groppi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 1999, 942.

⁴³ B. G. Mattarella, "La riforma della pubblica amministrazione. Il contesto e gli obiettivi della riforma", in *Il Giornale di diritto amministrativo*, cit., 622.

⁴⁴ L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali*, Bologna, 2000, 1286.

valorizzazione della mobilità tra i tre ruoli della dirigenza, statale, regionale e locale, con possibilità anche di attribuire indifferentemente incarichi ai dirigenti inclusi nei medesimi.

Il che, in disparte eventuali considerazioni in ordine alla effettiva neutralità di un organismo quale la richiamata Commissione, ed alla previsione di una particolare procedura per la selezione di candidati tra i dirigenti già in ruolo idonei a coprire incarichi dirigenziali apicali, propone un altro ordine di riflessioni.

L'abolizione della figura del segretario comunale e la scelta di obbligare i comuni ad indicare un dirigente apicale non controbilanciata dal riconoscimento in capo a quest'ultimo di poteri più ampi, quali per un verso quelli di consulenza giuridico-amministrativa propri dei segretari o quelli di partecipazione ai processi decisionali che connotano la figura del direttore generale, finisce con il rimettere in discussione l'equilibrio raggiunto in tema di rapporti politica-amministrazione. Solo che questa volta la *vexata questio* dei condizionamenti che la politica è in grado di esercitare sulle scelte amministrative, non si pone più nei termini tradizionali che involgono il rapporto tra amministratori locali e dirigenti. Il sistema proposto dal legislatore del 2015 in realtà, sotto le mentite spoglie di una generale razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa della pubblica amministrazione, cela una forte tendenza centripeta, in linea, del resto, con il percorso di "dilagante centralismo" che sta "progressivamente ridisegnando l'assetto funzionale (oltre che istituzionale ed organizzativo) dello Stato, delle regioni e degli enti locali"⁴⁵. Nel quadro che si viene a delineare, infatti, i dirigenti degli enti locali infatti si troverebbero esposti oltre che al controllo di tipo gerarchico evidentemente affidato al dirigente apicale (e non più al segretario o al direttore generale) a quello, molto più pregnante della Commissione per la dirigenza locale. Controllo quest'ultimo che estrinsecandosi nella verifica del rispetto dei criteri per il conferimento degli incarichi oltre che nel corretto utilizzo dei sistemi per la valutazione ai fini del conferimento e revoca degli incarichi stessi, finisce con il riverberarsi sull'autonomia organizzativa degli enti locali. Se a ciò si aggiunge che proprio la previsione dell'abolizione del segretario comunale incide profondamente sulle scelte dei sindaci in termini di esclusione della possibilità di declinare secondo le esigenze dell'ente rappresentato i rapporti tra il segretario ed il direttore generale e di conseguenza tra queste figure e la dirigenza, appare evidente come il vero nodo da sciogliere della riforma non sia più quello del controllo della politica sull'amministrazione ma quello del centro sulle autonomie.

Ed è forse questa riflessione, che non può essere trascurata, tanto più all'indomani della sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'Art. 11, L. N° 124/2015, proprio in quanto lesivo delle prerogative degli enti substatali e dello stesso parere del Consiglio di Stato sul primo dei decreti attuativi di tale norma⁴⁶ nel quale si auspica un maggiore coinvolgimento delle autonomie.

⁴⁵ S. Bianchini, "Tendenze centripete nel riassetto delle funzioni amministrative tra Stato e regioni", in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., 2018, 187.

⁴⁶ Si veda nota 34.

In questo quadro l'indizione di un nuovo concorso per l'assunzione di 224 nuovi segretari comunali⁴⁷ sembra invece sorprendentemente segnare per la categoria il passaggio dal tramonto all'alba di un nuovo giorno e chissà che, in assenza per il momento di una riedizione del potere del legislatore delegato, che non è ancora intervenuto a ridisciplinare la materia, non sia indice di un ripensamento più generale.

⁴⁷ Con decreto del 24 aprile 2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha autorizzato l'avvio delle procedure concorsuali per formare ed assumere 224 unità di personale nel ruolo di Segretario Comunale e Provinciale.