

Introduzione.

Indubbiamente, il rapporto tra politica e amministrazione rappresenta una delle tematiche più controverse della storia dell'ordinamento italiano.

Storicamente, difatti, la relazione tra direzione politica da un lato, e attività amministrativa dall'altro, è stata motivo di interesse e argomento di dibattito della dottrina, anche e soprattutto a seguito della intensa produzione della giurisprudenza costituzionale; invero, le modalità tramite cui viene a delinarsi questa ontologica correlazione riflettono e rivelano – al modo di una “cartina tornasole”¹ – le diverse manifestazioni dell'interrelazione fra funzione di indirizzo politico e funzione esecutivo-amministrativa.

Sotto tale profilo, la Corte costituzionale riveste un adamantino ruolo di garanzia e di salvaguardia dei principi cui è informato l'intero sistema giuridico italiano nella materia in questione. In particolare, tra tutti, il principio generale – enucleabile dall'art. 97 della Costituzione – di separazione fra politica e amministrazione costituisce il punto di equilibrio delle diverse declinazioni in cui si sostanzia la relazione tra vertici politici e vertici burocratici.

Proposito di questa ricerca, pertanto, è la disamina delle relazioni tra il comparto direttivo politico e quello amministrativo alla luce dell'orientamento giurisprudenziale del Giudice costituzionale, con specifico riguardo al discusso meccanismo delle spoglie, meglio noto come ‘spoils system’. Risalendo dall'origine storico-etimologica di tale istituto sino ad arrivare alla sua introduzione nell'ordinamento italiano, ci soffermeremo sulle prospettive di applicabilità e sulle diverse normative inerenti lo spoils system: ai fini della valutazione di quest'ultime, dunque, i criteri interpretativo-giurisprudenziali elaborati della Corte costituzionale ci serviranno da ‘bussole di Magellano’ per destreggiarci nella vasta area degli interventi legislativi in materia di rapporti tra politica e amministrazione.

¹ C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, federalismi.it, p. 7.

Inoltre, considerato il «flessibile» processo di «adeguamento» del diritto – in un’ottica anti-originalista – «alle realtà sociali»², appare logica la necessità di un meticoloso lavoro interpretativo da parte del Giudice delle Leggi, cui spetta il precipuo compito di circoscrivere l’ambito (legittimo) di applicazione di meccanismi così potenzialmente intrusivi. Patente, d'altronde, si rivelerebbe – senza ricorso a nessun *gedankenexperiment*³ – l’eventuale concretizzazione di risvolti pregiudizievoli per l’ordinamento in seguito all’introduzione di meccanismi sprovvisti di specifica ed armonica normativa.

Ed ancora, parimenti doverosa, ci pare l’analisi della disciplina riguardante la Dirigenza pubblica – sia a livello nazionale che a livello periferico – e il relativo orientamento del Giudice costituzionale: l’istituto dirigenziale, del resto, è stato da sempre coinvolto, direttamente o di riflesso⁴, dalle vicende evolutivo-normative che hanno interessato il rapporto tra politica e amministrazione e, sovente, ha assistito, nel letto di Procuste, alla ridefinizione dei suoi contorni normativi.⁵

Al fine di vagliare l’area fiduciaria entro cui si innestano i legami tra vertice politico e burocratico – nell’ottica di un bilanciamento dei principi costituzionali – sarà opportuno scindere il filone giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia di spoils system: si farà riferimento, da un lato, alle decisioni⁶ in merito ai casi di applicazione di tale meccanismo a livello statale; dall’altro, alle numerose ipotesi (e relative tipologie)⁷ di spoils system a livello periferico.

All’interno del presente lavoro, pertanto, sulla base dell’orientamento giurisprudenziale costituzionale, si indagherà sulla delimitazione – nella bivalenza

² M. BRUNELLO, G. ZAGREBELSKY, *Interpretare. Dialogo tra un musicista e un giurista.*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 43.

³ Trad.: “Esperimento mentale”. Si fa riferimento al c.d. ‘esperimento immaginato’ utilizzato in ambito delle scienze fisiche per testare una teoria dal carattere non empiricamente dimostrabile.

⁴ G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza & Politica*, vol. XXVI, n. 50, 2014, pp. 95 ss..

⁵ R. PERNA in S. CASSESE, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 6/2005, pp. 1039 ss..

⁶ Corte cost. sent. n. 313 del 1996; Corte cost., sent. n. 103 del 2007; Corte cost. sent. n. 161 del 2008; Corte cost. sentt. nn. 9, 81 e 304 del 2010; Corte cost. sent. n. 124 del 2011.

⁷ *Ex plurimis*: Corte cost. sent. n. 233 del 2006; Corte cost. sentt. nn. 103 e 104 del 2007; Corte cost. sentt. nn. 351 e 390 del 2008; Corte cost. sentt. nn. 9, 34 e 224 del 2010; Corte cost. sentt. n. 20 e 269 del 2016; Corte cost. sent. n. 52 del 2017; Corte cost. sent. n. 159 del 2018; Corte cost. sentt. nn. 20 e 23 del 2019.

etimologica che, di seguito, specificheremo – dello spoils system (meccanismo estraneo al modello politico-amministrativo italiano) nell'area della legittimità costituzionale⁸.

Il termine latino *limes* (da cui, appunto, 'delimitare') rimanda, difatti, a due concetti differenti: anzitutto, all'idea di limite inteso come confine; in secondo luogo, alla strada-sentiero, nella metaforica specificazione di *iter* con finalità delimitativa. Pertanto, approcciarsi all'analisi del processo di delimitazione costituzionale dello spoils system, implica, inevitabilmente, lo studio dell'orientamento proattivo-interpretativo del Giudice costituzionale e la correlata indagine circa i limiti di applicabilità, nell'ordinamento italiano, di tale meccanismo.

⁸ S. De GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoil system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, forumcostituzionale.it.

CAPITOLO I

IN MEDIO STAT VIRTUS. CENNI GENERALI SUL RAPPORTO TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE ED EVOLUZIONE STORICO-LEGISLATIVA NELL'ESPERIENZA ITALIANA.

SOMMARIO: 1. Introduzione del rapporto tra direzione politica e gestione amministrativa. Cenni generali – 2. I modelli teorici – 3. L'esperienza italiana e le diverse fasi storiche del rapporto politica-amministrazione. Dal modello preunitario 'accentrato' all'inizio del nuovo secolo. – 3.1. (segue) La Costituzione repubblicana del 1948. – 3.2. (segue) La nascita della dirigenza pubblica e le riforme degli anni '90. – 3.3. (segue) La riforma Bassanini e il federalismo amministrativo. – 3.4. (segue) Le novità legislative del XXI secolo. Dal decreto 'Bosetti-Gatti' alla 'riforma Brunetta'. – 4. Il principio di separazione tra politica e amministrazione.

1. Introduzione del rapporto tra direzione politica e gestione amministrativa. Cenni generali.

Le vicende che interessano il rapporto fra politica e amministrazione sono storicamente caratterizzate da una dinamica complessa che si articola in soluzioni particellari, spesso contraddittorie, dando vita ad un sempre attuale dibattito su una delle questioni centrali di ogni sistema giuridico contemporaneo.

Alla base di questa complicata relazione vi è l'esigenza di un coordinamento tra il carattere tipicamente democratico della rappresentanza politica e la connotazione 'amministrativa' dell'imparzialità della pubblica amministrazione, relazione che si atteggia come una diversa e alternata combinazione di *soluto e solvente* in base al momento storico o alla forma di ordinamento giuridico a cui si fa riferimento.

Tradizionalmente la classificazione delle funzioni statali, risalente alla dottrina della separazione dei poteri di Montesquieu del XVIII secolo, concepisce l'amministrazione non come compagine autonoma dotata di una propria identità,

bensì come appendice del potere esecutivo, al cui interno vengono declinate due diverse attività essenziali, quella politico-governativa e quella amministrativa. Al filosofo-giurista francese va riconosciuto il merito di aver individuato un *continuum*, un nesso esistenziale, tra i pubblici poteri e l'attività di "scelta dei mezzi" di direzione politica, percependo l'impossibilità di attuare una decisa distinzione concettuale tra le due sfere⁹.

Solo in seguito all'affermazione del principio di legalità, figlio del vento rivoluzionario del 1789, si inizia ad assistere allo sdoppiamento tra amministrazione e governo con il conseguente "strabismo amministrativo"¹⁰ nei confronti e del governo e del Parlamento, in una logica organico-funzionale che mal si conciliava con la osannata imparzialità ontologica (trascurante, quindi, le sue concrete manifestazioni) dell'amministrazione stessa. Risultato di questa 'ambiguità' è il manifestarsi in capo all'amministrazione di una sensazione di inquietudine tra l'essere soggetta alla legge e il rappresentare il principale staffiere del governo. Inquietudine acuita dal fatto che, nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, si assiste "ad una forte espansione quantitativa delle amministrazioni pubbliche, necessaria per far fronte ai nuovi e gravosi compiti assunti dallo Stato in campo sociale ed economico e, conseguentemente, al moltiplicarsi delle dimensioni e dell'ingerenza della burocrazia, che diviene così sempre più portatrice di interessi e talvolta di propri indirizzi"¹¹. È proprio in questo frangente che viene superata l'idea di condizionamento unilaterale dell'amministrazione da parte del governo per favorire una visione fondata sulla bidirezionalità del rapporto. Viene così riconosciuta, da un lato, l'influenza bifronte tra politica e amministrazione, ma dall'altro, vengono create le basi di ciò che rappresenterà la maggiore criticità del rapporto in questione: un'apparente antinomia per cui un'amministrazione imparziale è tenuta ad attuare indirizzi politici geneticamente di parte. Bisogna quindi rammentare che, per far fronte ad ogni possibile influsso politico prevaricatorio e per salvaguardare l'intera collettività, è di fondamentale importanza realizzare e

⁹ C.L. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Parigi, 1979, pagg. 295 ss.

¹⁰ In tal senso, M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri, Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III ed. Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 9.

¹¹ C. COLAPIETRO, *Politica e Amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, federalismi.it, 10/2012.

riconoscere un “efficace sistema di tutela dell’autonomia dirigenziale”¹², elaborando una fitta e funzionale trama tra le “politiche costituzionali” e le “politiche delle amministrazioni pubbliche”¹³.

2. I modelli teorici.

Solitamente l’assetto dei rapporti tra politica e amministrazione nei singoli ordinamenti giuridici risulta essere un riflesso di quello che è il quadro politico-istituzionale di riferimento e della stessa forma di Stato. Prospettata la questione in questi termini, laddove sono presenti forme di Stato di tipo autoritario, politica e amministrazione tendono a collimare, all’opposto quando si realizzano forme di Stato a carattere democratico la relazione tra i “due momenti distinti della funzione di governo”¹⁴ si struttura tendenzialmente secondo una mutevole pluralità di schemi istituzionali.

Tradizionalmente, il rapporto politica-amministrazione viene ricostruito sulla base di tre differenti modelli teorici: separazione, osmosi ed interconnessione.

Di derivazione tipicamente liberale è il primo modello di riferimento, il *modello della separazione o della subordinazione*, dove, tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto il profilo funzionale, è possibile ravvisare una netta scissione tra la funzione di governo e la sua attuazione. In particolare l’attuazione della funzione di governo delegata all’amministrazione, seppur venga riconosciuta in capo a quest’ultima un’adeguata autonomia decisionale perlomeno nel *modus operandi*, è intimamente collegata e subordinata alle scelte politiche risultando, dunque,

¹² G. D’ALESSIO, *Evoluzione dei sistemi amministrativi, il quadro d’insieme*, in M. BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, pag. 186.

¹³ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pag. 63.

¹⁴ A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di “autonomia strumentale” tra politica e amministrazione.*, Napoli, Iovene, 2002, pag. 29 ss.

strettamente esecutiva di quest'ultime. Nel modello della separazione, pertanto, così come risulta nitida la linea di demarcazione che separa gli organi rappresentativi e la burocrazia, allo stesso tempo è chiaramente distinguibile una necessità comunicativa – un ineludibile sforzo di raccordo – tra l'apparato amministrativo e il vertice politico. Tale modello trova il suo riferimento emblematico nell'esperienza anglosassone, dove l'assetto dei rapporti tra politica e attuazione amministrativa della funzione di governo si fonda sui principi della neutralità della politica al servizio della collettività (c.d. *civil service*) e della responsabilità ministeriale.

Sotto un'angolazione diametralmente opposta è collocato il *modello dell'osmosi*, fondato sulla commistione – sia sotto il profilo strutturale che sotto quello funzionale – tra politica e amministrazione¹⁵, le quali risultano essere due sfere difficilmente distinguibili e legate da un rapporto di assoluta continuità. In questi termini “il valore burocratico della lealtà e neutralità” viene sostituito dal “pieno legame fiduciario con il vertice politico”¹⁶. Riprendendo l'espressione figurata utilizzata in apertura, è intuibile che nel modello osmotico sia difficilmente ravvisabile una netta separazione tra le due sfere e che, anzi, quest'ultime vengano a risultare il soluto e il solvente di una ‘soluzione liquida’ di indirizzo e gestione della cosa pubblica. Non disutile ci pare anticipare che la manifestazione esperienziale del modello teorico in esame è quella statunitense: infatti, è proprio con l'esperienza degli Stati Uniti che storicamente ci si rapporta quando si fa riferimento alla genesi del c.d. ‘spoils system’, sistema contraddistinto dal rinnovamento delle cariche amministrative – prevalentemente quelle di carattere apicale – in seguito all'insediamento di un nuovo governo. In tale prospettiva, si realizza una sovrapposizione tra politica e amministrazione, la quale, sulla base di un rapporto altamente fiduciario tra vertici politici e burocratici, assume le sembianze di mero prolungamento operativo del governo.

A completamento del quadro dei differenti modelli teorici è, infine, doveroso far riferimento alla gradazione intermedia tra i primi due modelli succintamente esaminati: il modello dell'interconnessione. Si tratta di un modello che combina i

¹⁵ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000, p. 15.

¹⁶ C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, cit., p. 153 s.

caratteri della fiduciarità e del merito, un modello che, quantomeno teoricamente, sovverte il falso mito dell'amministrazione estranea alle scelte per far spazio ad una interrelazione strutturale e funzionale tra i due poli. Ed infatti, ad un apparato burocratico composto da dipendenti individuati in base a criteri meritocratici, si affianca una compagine dirigenziale, più circoscritta, che viene selezionata attraverso logiche sostanzialmente fiduciarie e che assolve la funzione di congiuntura tra la fase progettuale e la fase attuativa dell'attività pubblica.

Siffatto modo di intendere il rapporto politica-amministrazione, tuttavia, pone la delicata questione di come, una volta svezato dal suo inquadramento teorico, debba effettivamente e concretamente strutturarsi questo rapporto di interdipendenza. Adeguare, in sostanza, il sistema giuridico formale ai rapporti esistenti di fatto, visto che “*di fatto*, la burocrazia interviene, decide, esercita spesso senza apparire il potere reale”¹⁷. Dunque, siamo dinanzi al timore, giustificato, che proprio a causa di siffatta sovrapposizione¹⁸ dei vertici venga a sbiadirsi, fino a perdersi nel nulla, la possibilità effettiva di individuare una responsabilità in capo agli organi di governo o alla burocrazia. E ancora, è lecito domandarsi quali siano gli strumenti per assicurare, da un lato, l'interferenza funzionale del governo e, dall'altro, il rispetto e la salvaguardia di un regime responsabilistico accessibile, scongiurando il pericolo di ‘politicizzare’ eccessivamente la compagine amministrativa o, all'opposto, di renderla tendenzialmente acefala.

¹⁷ L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, 1974, Padova, Cedam, cit., p. 157.

¹⁸ C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, cit., p. 155.

3. *L'esperienza italiana e le diverse fasi storiche del rapporto tra politica e amministrazione. Dal modello preunitario 'accentrato' all'inizio del nuovo secolo.*

Opportuno pare, per affrontare i vari momenti storici che hanno interessato l'esperienza italiana, partire dal fatto che, tra i diversi modelli esaminati nel paragrafo precedente, l'Italia ha – inizialmente – adottato un modello di organizzazione ibrido, frutto del connubio tra l'impostazione parlamentaristica britannica e il centralismo campanilistico del modello francese. Ed infatti, sino all'avvento della Costituzione, nel nostro paese si è realizzato un modello accentrato la cui peculiarità risiedeva nella concezione verticistica del raccordo tra governo e alta burocrazia.

In particolare, il modello accentrato era il frutto del riordino operato dalla legge Cavour del 23 marzo del 1853, n. 1483, legge che aveva il precipuo scopo di riorganizzare l'amministrazione centrale dello Stato sabauda e che finì per regolare i rapporti tra amministrazione e politica per più di un secolo. L'assetto gerarchico-piramidale risultante dalla riforma di Cavour prevedeva un'amministrazione priva di autonomia e sostanzialmente preposta ad attuare gli indirizzi politici in un'ottica unidirezionale, tant'è che la figura di riferimento delle funzioni amministrative era, per l'appunto, un componente del governo. Il ministro, difatti, rivestiva la duplice funzione di capo dell'amministrazione e responsabile politico ed era l'unica figura provvista di volontà esterna. Non difficile ci sembra, pertanto, comprendere come, in un modello organizzativo regolato in tal senso, l'intera compagine burocratica finisse per sfumare dietro la figura del ministro¹⁹. Ciò era reso evidente dal fatto che il regio decreto n. 1611 – attuativo della Legge Cavour – affermava, da un lato, la sua piena responsabilità dinanzi al Parlamento tramite la fissazione di un modello piramidale secondo cui ogni impiegato (di ogni livello amministrativo) doveva rispondere del proprio operato (in assenza di alcun riconoscimento di autonomia) al rispettivo superiore gerarchico, sino al ministro; dall'altro stabiliva la soppressione delle aziende semi-indipendenti – organismi risalenti all'organizzazione amministrativa

¹⁹ C. COLAPIETRO, *Governo e Amministrazione - I La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 41.

sabauda – le quali avevano la peculiare funzione di assistere il ministro nell’attività di gestione nei diversi settori di azione statale²⁰.

A completamento del quadro storico pre-costituzionale, infine, meritano un cenno i vari tentativi di riforma del modello ministeriale cavouriano che si sono susseguiti sino al periodo fascista e che si sono dimostrati, quasi del tutto, privi di risvolti effettivi. Primo fra tutti è da ricordare il tentativo di Bettino Ricasoli, già Presidente del Consiglio, il quale nel 1866 propose un disegno di legge riformatore²¹ fondato sul convincimento che solo la distinzione tra responsabilità sostanziale e titolarità formale dei provvedimenti avrebbe portato ad una effettiva riorganizzazione del rapporto tra alta burocrazia e governo e avrebbe tamponato quel *vulnus* rappresentato dall’eccessiva commistione tra i vertici politici e i vertici amministrativi. Nonostante il tentativo di Ricasoli rimase solo su carta, rappresentò *humus* legittimo su cui si innestarono le prime influenze che cercarono di intaccare il modello cavouriano.

In particolare, dopo l’avvento della Sinistra al potere, il Governo Crispi (1888) fu promotore di diversi interventi volti a sovvertire l’ordine osmotico tra politica e burocrazia caratterizzante il periodo post unitario. L’assetto cavouriano iniziò, quindi, a subire le prime modificazioni attraverso l’abolizione della figura dei segretari generali nei ministeri e soprattutto grazie alla c.d. ‘riforma crispina dell’ordinamento provinciale e comunale’. Nel dicembre del 1887, il Presidente del Consiglio Crispi propose un disegno di legge in 77 articoli, dal titolo “Modificazioni ed aggiunte alla Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865”. Il progetto, divenuto legge non appena un anno dopo, realizzò – tra le altre cose – la parificazione dell’elettorato amministrativo a quello politico, operando un chiaro mutamento degli assetti tra livello politico e alta burocrazia alla luce dell’ormai, non più velata, necessità di separazione tra i due ceti.

Così – citando imprudentemente Plauto, *sibi quisque ruri metit* – l’esigenza di separare *i due campi*, era evidente e, forse, storicamente fisiologica. Ma anche durante il periodo fascista il rapporto politica-amministrazione rimase

²⁰ L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974, cit. p. 159.

²¹ Si fa riferimento alla proposta, da parte di Bettino Ricasoli, di un disegno di legge – mai approvato – per la conversione in legge del R.D. 24 ottobre 1866 n. 3306.

sostanzialmente immutato, semmai con qualche flebile ritorno interpretativo alla comoda visione accentrata del periodo preunitario.

3.1. (segue) *La Costituzione repubblicana del 1948.*

Il vero cambiamento, radicale, dopo oltre un secolo di resistenza dell'impostazione cavouriana, si ebbe con l'avvento della Costituzione nel 1948 che, per la prima volta, fece luce sulla questione della separazione tra politica e amministrazione e sulla necessità di tutelare quest'ultima nei confronti dell'ingerenza della prima.

Durante la discussione in Assemblea costituente, infatti, venne focalizzata l'attenzione sull'esigenza che all'intero comparto amministrativo fossero assicurate determinate garanzie per sottrarlo alle influenze politiche. Portavoce della convenienza di norme costituzionali sull'amministrazione fu Costantino Mortati, il quale, nella prospettiva di una corretta relazione tra potere politico e burocrazia, sottolineava che "lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti"²².

Difatti il testo definitivo, risultato di un'accesa discussione in sede costituente, realizza un apparato di norme costituzionali che, seppur non in maniera espressa, delinea una normativa dell'amministrazione finalizzata al riconoscimento, da un lato, dell'indipendenza dalla climatizzazione da parte del potere politico e, dall'altro, di una sfera di responsabilità correlate alle materie di competenza dell'amministrazione stessa.

²² COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISSIONE (I sez.), seduta del 14 gennaio 1947, in *La Costituzione della repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati-Segretario generale, vol. VIII, Roma, 1971, p. 1863 ss.