

PREMESSA

Nei lavori della seconda sottocommissione istituita in seno alla commissione per la Costituzione in Assemblea costituente, Costantino Mortati ancorò l'opportunità di inserire nel testo costituzionale espressi riferimenti alla pubblica amministrazione all'esigenza di «assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici»: in particolare, nelle parole di Mortati, una Costituzione democratica «deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato» al fine di costituire «un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione di partiti».

La condivisione di tale presupposto ideologico si è tradotta nell'inserimento in Costituzione di due disposizioni – gli articoli 97 e 98 – contenenti i tratti che in via prioritaria avrebbero dovuto caratterizzare l'apparato amministrativo dell'ordinamento repubblicano, tra i quali invero il Costituente non ha ritenuto di includere quello concernente la relazione con il governo.

La Costituzione italiana, infatti, non aderisce in maniera espressa ad uno dei modelli teorici di riferimento – quello della separazione e quello della continuità – nella declinazione del rapporto tra governo ed amministrazione, in ciò confermando una certa resistenza delle carte fondamentali delle democrazie contemporanee a prendere posizione in merito.

L'assenza di un chiaro punto di equilibrio all'interno del potere esecutivo tra funzione di governo e funzione di amministrazione ha reso e rende non semplice il compito dell'interprete di estrapolare dal dettato costituzionale ogni indicazione che, sotto il profilo sistematico e testuale, consenta di affermare la sussistenza e l'esatta ubicazione di una linea di demarcazione tra i due estremi del rapporto in argomento e, quindi, di meglio misurare la conformità a Costituzione dell'attuazione legislativa che ne è derivata.

Il presente lavoro si sviluppa alla ricerca di questo punto di equilibrio

e muove da un'opzione metodologica di fondo che consiste nell'aver fatto confluire le disposizioni costituzionali rilevanti, per quanto (o forse, meglio, in quanto) disorganiche, intorno ai tre poli dell'*organizzazione*, dell'*attività* e della *responsabilità* della pubblica amministrazione.

Allora, così "raggruppate" le previsioni costituzionali, è parso innanzitutto di potere derivare da quelle dettate in materia di organizzazione una sicura adesione da parte del Costituente ad una separazione netta tra governo ed amministrazione, a differenza di quelle dettate in materia di attività e responsabilità nelle quali i riferimenti rispettivamente all'indirizzo politico-amministrativo mantenuto dal presidente del consiglio dei ministri ed al regime di doppia responsabilità (del ministro e del funzionario) per gli atti compiuti dai vari rami dell'amministrazione sembrerebbero invece ammettere qualche forma di commistione.

La ricerca è, quindi, proseguita osservando più concretamente la relazione intercorrente tra coloro i quali sono titolari del potere d'indirizzo politico in quanto componenti la compagine governativa e coloro i quali nell'ambito del personale amministrativo ricoprono una posizione di vertice ed il cui ruolo è raffigurato in termini di «cerniera» tra indirizzo politico ed azione amministrativa. Attraverso questa lente di osservazione, l'analisi della legislazione susseguitasi a partire dall'emanazione del testo unico del pubblico impiego del 1957 ha mostrato una costante tendenza del legislatore, eterno erede della costruzione gerarchico-piramidale di stampo cavouriano, a garantire alla politica consistenti spazi di ingerenza nell'amministrazione, mutando, nel tempo, soltanto i *luoghi* entro cui alla prima è stato consentito "intervenire" nella seconda. In questo senso, se, infatti, sino alla fine degli anni ottanta del secolo scorso il potere ministeriale di annullamento, revoca, riforma, avocazione degli atti emanati dai dirigenti unitamente alla sostanziale inesistenza di una competenza propria di questi ultimi provano la pesante promiscuità nell'esercizio delle funzioni, è da dire che l'introduzione nell'ordinamento italiano del principio di separazione tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione si è accompagnata ad una progressiva valorizzazione dell'*intuitus personae* nei procedimenti di conferimento e di revoca degli incarichi dirigenziali, per arginare la quale è stato ed è non trascurabile lo sforzo profuso dalla giurisprudenza (invero non soltanto) costituzionale.

In effetti, affermata senza esitazione la piena discrezionalità del legislatore nella devoluzione al diritto pubblico ovvero al diritto privato della disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, il giudice delle leggi è giunto a precisare gli elementi

che ragionevolmente possono essere idonei a qualificare “in entrata” ed “in uscita” in termini *fiduciari* il rapporto tra titolare dell’indirizzo politico ed organo amministrativo di vertice. In questo senso, acquistano rilievo l’apicalità dell’incarico nonché la natura politica (e non tecnica) delle funzioni che l’incaricato è chiamato a svolgere. Diversamente, nessuna rilevanza assumono la natura interna o esterna del dirigente rispetto all’amministrazione che conferisce l’incarico, l’efficacia nel tempo della cessazione automatica dell’incarico stesso ovvero, ancora, il riconoscimento in capo al dirigente danneggiato da una misura revocatoria introdotta *ex lege* e dichiarata incostituzionale di un adeguato trattamento risarcitorio.

I “confini” che il giudice costituzionale ha delineato in ordine all’ingerenza della politica nell’amministrazione – rintracciabili nella giurisprudenza sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, sulla cessazione automatica degli incarichi dirigenziali e sulla composizione delle commissioni nei concorsi pubblici – hanno quindi costituito lo stimolo per un’indagine sulle forme di ingerenza che residuano nel nostro ordinamento. Per questa via, ritenuti tendenzialmente franchi alla luce dell’evoluzione legislativa in materia i “luoghi” dell’attività e della responsabilità, penetranti forme d’ingerenza è parso di potere individuare nell’ambito dell’organizzazione. Se, infatti, in maniera manifesta il sistema ammette una declinazione fiduciaria del rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo con riguardo alle designazioni nel “limbo” tra governo ed amministrazione ed a quelle relative agli incarichi dirigenziali apicali, forme striscianti di ingerenza paiono interessare anche gli incarichi dirigenziali non apicali, con riferimento ai quali il criterio del merito nelle procedure di conferimento e di revoca degli incarichi è spesso svilito dal ricorso a determinazioni formalmente ricollegabili a scelte generali di gestione degli uffici, a scelte specifiche relative al personale assegnato agli uffici stessi, nonché ad asserite singolari contingenze cui fare fronte.

La “mappa” dell’ingerenza che si arriva a delineare restituisce un’immagine piuttosto allarmante del grado di contiguità esistente tra politica ed amministrazione nei diversi livelli di governo, in specie ove si pone mente alla circostanza per cui, ai sensi dell’art. 97, comma 2, Cost., lo strumento attraverso cui assicurare l’imparzialità nell’azione amministrativa è proprio l’organizzazione (secondo disposizioni di legge) dei pubblici uffici.

I risultati della ricerca sono, quindi, l’occasione per una riflessione più generale sull’eventualità di un’integrazione del testo costituziona-

le che valga ad ancorare la selezione ed il mantenimento in servizio del personale amministrativo esclusivamente al criterio meritocratico, sull'allontanamento dell'attuazione legislativa dal disegno costituzionale sia quanto al *metodo* che quanto al *merito*, sull'idoneità dell'*intuitus personae* ad inficiare in concreto il principio di separazione tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione e sull'opportunità di "ripensare" i luoghi dell'ingerenza alla luce dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale.

Lo studio si situa in una fase storica del tutto peculiare. La periodizzazione proposta in ordine alla disciplina della dirigenza pubblica conferma l'esistenza di un nesso forte tra sistema elettorale e configurazione dei rapporti tra organo politico ed organo amministrativo di vertice: l'introduzione di formule elettorali a vocazione maggioritaria, infatti, ha a partire dai primi anni novanta fatto da cornice al graduale mutamento del modo di intendere la dirigenza, sempre più *legata* al soggetto titolare dell'indirizzo politico. Le forti sollecitazioni che nel corso degli ultimi anni il parlamento ha ricevuto dalla giurisprudenza costituzionale a (ri)valorizzare la rappresentatività nella legislazione elettorale, allora, potrebbero fare da sfondo ad una nuova "stagione" dei rapporti tra politica ed amministrazione, caratterizzata se non dall'abbandono dell'elemento fiduciario, quantomeno da una riqualificazione della fiducia in chiave non più personale, ma istituzionale.

CAPITOLO I

POLITICA, AMMINISTRAZIONE, COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. I termini di un problema risalente. – 2. I modelli teorici di riferimento: separazione e continuità. – 3. L'inveramento dei modelli in alcune realtà ordinamentali. Profili di comparazione. – 3.1. Il *Civil service* britannico. – 3.2. Il *Federal Civil service* statunitense. – 3.3. I casi di Francia, Germania e Spagna. – 4. Il sistema italiano. – 4.1. Il precedente: lo Statuto albertino e la legislazione prerepubblicana. – 4.2. Il dibattito in Assemblea costituente. – 4.3. La Costituzione repubblicana. – 4.3.1. La collocazione della sezione dedicata alla pubblica amministrazione nell'articolato costituzionale. – 4.3.2. Sull'organizzazione. – 4.3.3. Sul funzionamento. – 4.3.4. Sulla responsabilità. – 4.3.5. L'amministrazione regionale e locale. – 5. Qualche provvisoria riflessione di sintesi.

1. *Premessa. I termini di un problema risalente*

Il tema della distinzione all'interno del potere esecutivo tra funzione di governo e funzione di amministrazione¹ ha assunto progressiva

¹ La letteratura sul tema è amplissima e si tenterà di darne conto nelle pagine che seguono. In via preliminare, con riguardo agli studi italiani in materia, v. almeno G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene, Napoli, 1881; M. MINGHETTI, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881; E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*, Libreria Editrice Internazionale, Napoli, 1899; I. SANTANGELO SPOTO, *La giustizia nell'amministrazione. La burocrazia e il governo parlamentare*, Unione tipografica editrice, Torino, 1902; G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1925; S. LESSONA, *La potestà di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1934, p. 32 ss.; G.D. FERRI, *La funzione di governo e il gran consiglio del fascismo. La funzione di governo in generale*, Athenaeum, Roma, 1939; G. CODACCI PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Giuffrè, Milano, 1936; S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Einaudi, Torino, 1949; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Amm. civ.*, 1961, p. 145 ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari, 1967; N. SPERANZA, *Governo e*

rilevanza con l'affermazione e, soprattutto, con la concreta applicazione della teoria della separazione dei poteri dello Stato².

pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano, Jovene, Napoli, 1971; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974; D. GIARDINI, *Politica e amministrazione nello stato fondato sul decentramento*, Giuffrè, Milano, 1981; E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 1981; M.L. PLAISANT, *Politica e amministrazione sabauda fra Settecento e Ottocento*, Grafiche Elmas, Cagliari, 1983; E.C. PAGE, *Burocrazia, amministrazione, politica: un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1990; C. ROEHRSEN, *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 131 ss.; M. FIORAVANTI, *Qualche osservazione su Amministrazione e Costituzione nella storia della tradizione giuspubblicistica italiana*, in G.C. DE MARTIN-G. MARONGIU (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 75 ss.; G. D'AURIA-P. BELLUCCI (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1995; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996; A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, Esperia Publications Ltd, London, 1999; R. CARANTA, *Politica e amministrazione nella Costituzione*, in *Studi in onore di Umberto Pototsbnig*, Milano, 2002, p. 307 ss.; C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, Torino, 2004.

² Sulla teoria della separazione dei poteri, v. i classici J. LOCKE, *Two treatises on government*, 1690, trad. it. a cura di L. PAREYSSON, Utet, Torino, 1948; CH. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Parigi, 1748, trad. it. a cura di B.B. SERRA, Rizzoli, Milano, 1989; A. HAMILTON-J. JAY-J. MADISON, *The federalist*, trad. it. a cura di M. D'ADDIO-G. NEGRI, Il Mulino, Bologna, 1980.

Sugli studi italiani in tema di separazione dei poteri, v. G. MARANINI, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, La Nuova Italia, Venezia, 1928; A. CARENA, *Il principio della divisione dei poteri nello Stato costituzionale*, Annali Scienze politiche Università di Pavia, 1932; P. GAROFALO, *La divisione dei poteri*, Studio Editoriale Moderno, Catania, 1932; L. ROSSI, *La parità giuridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1936, p. 261 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 811 ss.; C. ROEHRSEN, *Della separazione dei poteri in Montesquieu e Kelsen con particolare riguardo al potere esecutivo*, in *Riv. amm.*, 1989, p. 659 ss.; A. VIGNUDELLI, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Dir. e società*, 2006, p. 657 ss.; ID. (a cura di), *I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009. Per una ricostruzione problematica delle applicazioni pratiche della teoria, v. M. LA TORRE, *Considerazioni critiche sul principio della divisione dei poteri*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1929, p. 610 ss.; F. MODUGNO, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, 1966, vol. XIII, p. 472 ss.; G. BOGNETTI, voce *Poteri (divisione dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1996, vol. XI, p. 372 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, *Enc. giur. Treccani*, 1990, vol. XXIII.

In particolare, sul grado di attuazione che la teoria ha ricevuto nei vari paesi successivamente alle rivoluzioni liberali, v. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1984.

Nonostante la significativa estensione dei campi di intervento del potere pubblico e la conseguente costituzione di embrionali forme di organizzazione amministrativa³, infatti, nello Stato assoluto la concentrazione di *tutto* il potere in capo all'*unico* sovrano rendeva vano ogni tentativo di ulteriore differenziazione interna al potere esecutivo⁴: come noto, al monarca era demandato, quantomeno teoricamente, il potere di approvare le leggi, di nominare i funzionari amministrativi, nonché di designare i giudici che avrebbero esercitato la giustizia in suo nome⁵.

Nella fase immediatamente successiva al tramonto dell'assolutismo, poi, si sono create (soltanto) le premesse per ogni riflessione in argomento, posto che la prima applicazione del principio di separazione dei poteri è stata contraddistinta in particolar modo dall'emersione del parlamento quale nuovo organo costituzionale chiamato a condividere l'esercizio del potere legislativo con il capo dello Stato, il quale, a ben guardare, in linea di continuità con il passato, continuava a mantenere la titolarità del potere esecutivo e, pur formalmente, di quello giurisdizionale⁶. Del resto, la stessa speculazione teorica sulle funzioni pubbliche

³ Nello Stato patrimoniale che ha preceduto l'affermazione di quello assoluto, infatti, non era dato rinvenire alcuna struttura amministrativa cui affidare il compito di perseguire finalità di carattere generale poiché l'unica posizione soggettiva tutelata era quella riconducibile al diritto di proprietà: «la sfera dei diritti si arresta a quella dei soggetti titolari del diritto di proprietà; al di là di questa, esiste una comunità indistinta di individui, che appare più come oggetto dei diritti altrui che come soggetto di diritti propri», così P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 24.

⁴ Sulla distinzione tra funzioni di *gubernaculum* e funzioni di *iurisdictio*, v. C. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino, Bologna, 1990. Sulla formazione di una forma embrionale di apparato burocratico nel XVII secolo in Austria, Prussia, Francia e Inghilterra, v. P. CARROZZA, *Governo e amministrazione*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 993.

⁵ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 390; P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 36.

⁶ Con particolare riguardo al potere esecutivo, la Costituzione francese del 1791 prevedeva al titolo III «Dei poteri pubblici» che «[i]l governo è monarchico: il potere esecutivo è delegato al re, per essere esercitato sotto la sua autorità, da ministri e altri agenti responsabili, nella maniera che sarà fissata qui appresso» (art. 4), che «[s]olo al re spetta la scelta e la revoca dei ministri» (cap. II, sez. IV, art. 1) e che «[i]l potere esecutivo supremo risiede esclusivamente nelle mani del re. Il re è il capo supremo dell'amministrazione generale del regno; la cura di vigilare al mantenimento dell'ordine e della tranquillità pubblica gli è affidata. Il re è il capo supremo dell'esercito di terra e dell'armata navale. Al re è delegata la cura di vigilare sulla sicurezza

in tale periodo aveva focalizzato la propria attenzione sulla definizione del potere legislativo e sul ruolo che venivano assumendo le assemblee rappresentative⁷, cosicché il potere esecutivo, pur rinnovato dal principio di legalità, seguiva nel vedere “confuse” al suo interno funzione di governo e funzione di amministrazione⁸.

È, piuttosto, con le applicazioni più “mature” della teoria della separazione dei poteri che la questione della diversificazione interna al potere esecutivo acquista un sicuro rilievo in ragione di una molteplicità

esterna del regno, di mantenerne i diritti e i possessi» (cap. IV, art. 1). Nello stesso senso, possono essere menzionate la Costituzione francese del 1815, ove si prevedeva che «...[i]l potere esecutivo appartiene solo al Re» (art. 13) e che «[i]l Re è il Capo supremo dello Stato, comanda le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza e di commercio, provvede alle nomine per tutti gli impieghi dell'amministrazione pubblica, e fa i regolamenti e le ordinanze necessarie per l'esecuzione delle leggi e la sicurezza dello Stato» (art. 14); la Costituzione belga del 1831, all'interno della quale era stabilito che «[a]l re appartiene il potere esecutivo, quale è regolato dalla Costituzione» (art. 29) e che «[il re] conferisce i gradi nell'esercito. Egli nomina agli impieghi dell'amministrazione generale e degli affari esteri, salve le eccezioni dalla legge stabilite...» (art. 66); lo Statuto del regno di Sardegna del 1848, di cui si parlerà diffusamente, secondo cui «[a]l Re solo appartiene il potere esecutivo» (art. 5). L'unitarietà del potere esecutivo era, del resto, già rinvenibile nel *Bill of rights* del 1689 ove si faceva riferimento in generale al “potere di esecuzione delle leggi” e nella Costituzione americana del 1787 ove, investito il presidente degli Stati Uniti del potere esecutivo all'art. 2, sez. 1, comma 1, come si vedrà, non è dedicato apposito spazio all'apparato amministrativo federale.

⁷ Sulla nozione di funzione pubblica, v. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 ss.; G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. dig. it.*, 1961, vol. VII, p. 686 ss.; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1969; M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, Cedam, Padova, 1974; F. BENVENUTI, voce *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, vol. XIV; G. MARONGIU, voce *Funzione (funzione amministrativa)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, vol. XIV; F.S. SEVERI, voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1991, vol. VII, p. 69 ss. Alla letteratura ivi citata si rinvia per ogni ulteriore esigenza bibliografica.

⁸ P. CARROZZA, *Governo e amministrazione*, cit., p. 994 ss. sottolinea come la scarsa attenzione nelle trattazioni del tempo per il potere esecutivo sia evidente in Locke, il quale vi dedica soltanto poche pagine, individuandolo semplicemente come il potere di eseguire le leggi; in Montesquieu, il quale si sofferma particolarmente sulla necessità che il potere esecutivo sia affidato ad un organo distinto dal parlamento; in Rousseau, secondo il quale l'istituzione del potere esecutivo segue quella del potere legislativo; in Hamilton che nei saggi nn. 67-77 di *Il Federalista*, che pur contiene la più compiuta definizione delle funzioni tipiche del potere esecutivo e dell'amministrazione, dedica soltanto poche pagine propriamente all'amministrazione.

di fattori riconducibili essenzialmente alla sempre maggiore caratterizzazione del governo quale organo, per così dire, “di parte”, in quanto espressione della (sola) maggioranza parlamentare ed alla fortissima espansione dei compiti dello Stato, ormai pluriclasse, con conseguente considerevole aumento dei rami dell’amministrazione pubblica⁹.

In questo senso, se il governo è l’organo a composizione ristretta che (assieme al parlamento) detiene il potere di indirizzo politico e l’amministrazione è il soggetto a struttura complessa cui è demandata l’attuazione concreta di tale indirizzo nel rispetto del principio di uguaglianza formale e sostanziale, allora, tra modelli teorici di riferimento e soluzioni concrete offerte dal costituzionalismo, si tratta di chiarire i termini delle possibili relazioni tra governo ed amministrazione, seguendo questi nel costituire un unico “momento” del circuito democratico¹⁰ come tradizionalmente inteso.

2. I modelli teorici di riferimento: separazione e continuità

Le relazioni tra governo ed amministrazione possono astrattamente ricondursi a due modelli teorici di riferimento¹¹: quello della separazione e quello della continuità¹².

⁹ M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 113 ss. Sui riflessi del parlamentarismo sul governo e sull’amministrazione, v. P. CARROZZA, *Governo e amministrazione*, cit., p. 1002 ss.

¹⁰ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1982, p. 608-609; A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1997, p. 226-227.

¹¹ Sulla duplice prospettiva, monista e dualista, dei rapporti tra politica ed amministrazione v. N. PASINI, *Lo spoils system fa male alla democrazia? Politica e pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 4 ss.

¹² Pare questa la sede per fare pur soltanto menzione delle teorie elaborate nel corso del XX secolo sulla c.d. “burocrazia rappresentativa”, le quali, estendendo le dinamiche democratiche alla pubblica amministrazione, hanno posto l’attenzione sulla positività di un’amministrazione nella quale fossero, per l’appunto, rappresentati tutti i segmenti della società. Cfr. J.D. KINGSLEY, *Representative bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio, 1944; N. LONG, *Bureaucracy and constitutionalism*, in *American political science review*, 46, 1952, p. 808 ss.; P.P. VAN RIPER, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Row Peterson, 1958; F.C. MOSHER, *Democracy and the Civil service*, New York Oxford University Press, 1968; A.H. BIRCH, *Representation*, Praeger, New York, 1971, p. 15 ss.; K.J. MEIER, *Representative bureaucracy: an empirical*

All'interno del primo modello, il rapporto suddetto si spiega in termini di netta distinzione, sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo funzionale¹³. In questo senso, infatti, da un lato, l'organizzazione dell'amministrazione – ovvero l'insieme delle strutture burocratiche chiamate a svolgere funzioni pubbliche – è cosa *altra* rispetto a quella del soggetto che (pur indirettamente) rappresenta il corpo elettorale, di tal che si registra una «alternatività tendenziale delle cariche e dei corpi politico ed amministrativo, che si sviluppano in carriere differenti»¹⁴: le ragioni di tale diversificazione sono massimamente descritte già dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo cui «[t]utti i cittadini, essendo uguali a[gli occhi della legge], sono ugual-

analysis, in *Public administration review*, 69, 1975, p. 526 ss.; V. WRYGHT (a cura di), *The representativity of the public administration*, Bruxelles International Institute of Administrative sciences, 1991.

¹³ Sulla nozione di amministrazione, in senso soggettivo ed in senso oggettivo, v. almeno A. DE VALLES, *Teoria giuridica sull'organizzazione dello Stato*, Cedam, Padova, 1931; L. ELIA, voce *Amministrazione degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, 1958, vol. II, p. 219 ss.; M.S. GIANNINI, voce *Amministrazione pubblica (premessa storica)*, ivi, p. 231 ss.; G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, ivi, p. 233 ss.; M.S. GIANNINI, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, 1958, vol. III, p. 988 ss.; V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa: strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano, 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Utet, Torino, 1975; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977; A. CAPUTO, *La nozione di amministrazione pubblica nei trattatisti dell'ottocento e del primo novecento: profili storici*, in *Foro amm.*, 1980, I, p. 2051 ss.; G. PALEOLOGO, voce *Organizzazione amministrativa*, in *Enc. dir.*, 1981, vol. XXXI, p. 135 ss.; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983; E. CASSETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, vol. I, p. 521 ss.; F.S. SEVERI, voce *Amministrazione dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, vol. II, p. 227 ss.; S.A. ROMANO, voce *Attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, ivi, p. 531 ss.; S. CASSESE, voce *Amministrazione statale (organizzazione dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. II; ID., voce *Amministrazioni statali autonome*, ivi; M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1988, p. 7 ss.; M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. II; G. DI GASPARE, voce *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1995, vol. X, p. 513 ss.; F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento 2002, vol. VI, p. 75 ss.

¹⁴ Così A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*, Jovene, Napoli, 2002, p. 25.

mente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senz'altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti»¹⁵. Dall'altro lato, l'attività dell'amministrazione – ovvero la cura concreta degli interessi pubblici – è cosa *altra* rispetto a quella svolta dall'organo titolare del potere di indirizzo politico risolvendosi la prima in una mera o, se si vuole, meccanica attuazione di scelte prese in altra sede: Max Weber nella sua riflessione sul rapporto tra direzione politica e potere dei funzionari o della burocrazia ha a questo proposito magistralmente rilevato come «l'autentico funzionario [...] non deve, per la sua professione vera e propria, fare della politica, bensì “amministrare”, e soprattutto imparzialmente». In particolare, «il funzionario deve amministrare il suo ufficio *sine ira et studio*», essendo *ira et studium* elementi tipici dell'agire politico: «l'onore del funzionario consiste nella capacità di eseguire coscienziosamente, sotto la responsabilità di chi glielo impartisce, un ordine che gli appare errato, quando l'autorità a lui preposta vi insiste nonostante le sue osservazioni, esattamente come se esso corrispondesse al suo proprio convincimento: senza questa disciplina etica nel senso più alto e senza questa abnegazione l'intero apparato andrebbe in rovina»¹⁶. Il corollario naturale di tale impostazione è l'assenza di qualsiasi discrezionalità del burocrate nell'esercizio della funzione amministrativa e, quindi, l'assenza di ogni forma di responsabilità dello stesso per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni.

All'interno del secondo modello, il rapporto tra politica ed amministrazione si muove, viceversa, su un piano di assoluta continuità, rispondendo l'una e l'altra alle medesime dinamiche sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo funzionale. Più in particolare, da un primo punto di vista, l'accesso e la progressione di carriera nei ruoli dell'amministrazione pubblica sono intimamente connessi alla condivisione o meno di talune ideologie, potendo la carriera politica e quella amministrativa essere considerate «espressione di un unico *cursus honorum*»¹⁷. Da un secondo punto di vista, poi, il *modus operandi* dell'uomo politico coincide con quello del burocrate posto che «il valore della lealtà e della neutralità [del burocrate] è sostituito dal pieno legame

¹⁵ Cfr. art. 6.

¹⁶ M. WEBER, *Economia e società*, 1922, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, p. 711 ss.

¹⁷ Così A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale*, cit., p. 27.

fiduciario [dello stesso] con il vertice politico»¹⁸. In tale contesto, l'attività amministrativa si nutre di discrezionalità politica ed il funzionario è pienamente responsabile degli atti posti in essere nell'esercizio delle proprie funzioni.

3. *L'inveramento dei modelli in alcune realtà ordinamentali. Profili di comparazione*

I modelli innanzi descritti, tuttavia, immobilizzano le relazioni tra indirizzo politico ed amministrazione entro rigidi schemi concettuali i quali ne rendono complessa una fedele riproposizione¹⁹ nelle diverse realtà ordinamentali²⁰, anche in considerazione delle più svariate combinazioni tra forme di Stato e forme di governo²¹.

Ciò nonostante, l'analisi delle soluzioni accolte nelle democrazie contemporanee²² consente di individuare due sistemi, quello inglese e quello statunitense, in particolare delle prime legislature repubblicane, tendenzialmente coerenti, il primo con la *ratio* che presiede al modello

¹⁸ C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 10/2012, p. 10.

¹⁹ A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale*, cit., p. 36, nota 23, rileva come «nei regimi totalitari si realizza forse l'unica ipotesi di applicazione integrale di uno degli individuati modelli teorici del rapporto politica-amministrazione, l'osmosi»: il riferimento è al controllo politico esercitato dal partito comunista nella disciolta Unione sovietica. Basti pensare, a questo proposito, alla riflessione di Vladimir I. Lenin su potere politico e macchina burocratica in cui l'autore sottolinea come «[d]i potere politico ne abbiamo a sufficienza. Sarebbe difficile trovare qui qualcuno che potesse indicare che in una data questione pratica, in un dato organismo che si occupa di cose pratiche, i comunisti, il partito comunista, non abbiano sufficiente potere...», cfr. V.I. LENIN, *Fine della ritirata* (1922), in ID., *Opere scelte*, Editori riuniti, Roma, 1971, p. 1724.

²⁰ Cfr. Y. MENY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia e Repubblica Federale Tedesca*, Maggioli, Rimini, 1990; Y. MÉNY-V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994.

²¹ Per un approfondimento sul rapporto tra politica ed amministrazione nelle forme di Stato e nelle forme di governo, v. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale*, cit., p. 35 ss.

²² Per una prospettiva comparatistica del tema oggetto di indagine v. M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Giappichelli, Torino, 2005.

della separazione, ed il secondo con la *ratio* che presiede al modello della continuità²³.

3.1. *Il Civil service britannico*

Il sistema inglese è notoriamente caratterizzato dall'assoluta neutralità politica del *Civil service*²⁴.

Sotto il profilo organizzativo, muovendo dalla definizione data dalla commissione Tomlin del 1931 i *civil servants* sono i «dipendenti della Corona, diversi da coloro che detengono cariche politiche o giudiziarie, che svolgono un lavoro di tipo amministrativo e che sono pagati interamente e direttamente con fondi stanziati dal Parlamento»²⁵. Essi sono pertanto chiamati a servire la corona, la quale «per ragioni pratiche deve essere identificata con il governo in carica, ma i funzionari pubblici fanno parte di un'amministrazione permanente o di carriera e rimangono in servizio, anche ai livelli più alti, mentre i ministri vanno e vengono e i governi cambiano»²⁶. Il criterio per accedere al *Civil servi-*

²³ S. CASSESE-J. PELLEW, *The introduction of merit systems in various bureaucracies: a comparative account*, in S. CASSESE-J. PELLEW (ed.), *The merit system*, Bruxelles, IISA, 1987, p. 11 ss.

²⁴ G.A. CAMPBELL, *The Civil service in Britain*, London, 1965; F.F. RIDLEY, *The British Civil service and politics: principles in question and traditions in flux*, in *Parliamentary affairs*, 1983; ID., *Political neutrality in the Civil service*, in *Social studies review*, 1986.

²⁵ *Report of the Royal Commission on the Civil service*, Cmd 3909, Tomlin, 1931. Descrizione analoga è, al momento in cui si scrive, contenuta nel sito *web* del governo del Regno Unito ove, nella pagina appositamente dedicata al *Civil service* si legge: «*We're politically impartial and independent of government and work in central government departments, agencies, and non-departmental government bodies (NDPBs). The Civil Service does not include government ministers (who are politically appointed), members of the British Armed Forces, the police, officers of local government or NDPBs of the Houses of Parliament, employees of the National Health Service (NHS), or staff of the Royal Household. We're co-ordinated and managed by the Prime Minister, in his role as Minister for the Civil Service. The most senior civil servant in a department is a permanent secretary*». Indiscussa caratteristica del rapporto di lavoro tra il funzionario e la Corona è l'inesistenza di un rapporto contrattuale presupposto: sui rimedi esperibili dal funzionario rimosso, v. C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 13 ss. e G.F. FERRARI, *Pubblico impiego in diritto comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, par. 4.7.

²⁶ Così C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna*, cit., p. 12.

ce è dato da una combinazione tra *curriculum* universitario, intervista e *test*²⁷, mentre la progressione di carriera è affidata ai singoli ministeri, benché per raggiungere i gradi più elevati sia una commissione presieduta dall'*Head of the Civil service* ad offrire il suo parere al primo ministro, il quale è chiamato a dare il proprio consenso alla nomina²⁸: in ogni caso, «l'indicazione governativa non si è mai basata su meri criteri di partigianeria politica e la persona indicata dal *premier* non si è mai sentita “un uomo di partito”»²⁹.

Sotto il profilo funzionale, i *civil servants* svolgono l'attività amministrativa «sicuri di non perdere la carica di cui sono titolari quando cambia il governo, mett[endo] la loro lealtà professionale al servizio della nuova compagine governativa»³⁰: i funzionari sono al servizio del governo in carica – ovvero dei ministri della Corona e del primo ministro che è anche ministro del *Civil service* – e operano con integrità ed al meglio delle proprie capacità. La concreta attività posta in essere dai funzionari è mera esecuzione di scelte politiche già assunte dal governo, ispirandosi al noto canone del “*yes, minister*”³¹.

²⁷ G.F. FERRARI, *Pubblico impiego*, cit., par. 4.4.

²⁸ Così C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna*, cit., p. 28.

²⁹ A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale*, cit., p. 27. C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna*, cit., p. 16, sottolinea come i *civil servants* subiscano limitazioni alla possibilità di partecipare ad attività politiche a livello nazionale, essendo invece necessaria una apposita autorizzazione per lo svolgimento di esse a livello locale: il riferimento normativo è all'allegato B di un *memorandum* portato dal *Cabinet Office* all'attenzione della *Treasury and Civil service Committee*, H.C., 393, del 1971-1972. È ampiamente riconosciuto che durante il governo Thatcher e, ancora, durante il governo Blair, il primo ministro ha mostrato un discreto interesse per le nomine dei dirigenti rispetto a quanto non accadesse in precedenza, non riducendosi in sostanza a convalidare le proposte del *Committee*: cfr. G.K. FRY, *The Thatcher Government, the financial management initiative and the “new civil service”*, in *Public administration* (66), 1988; sul periodo di premierato della signora Thatcher, v. G.W. JONES, *La riforma amministrativa in Gran Bretagna*, in S. CASSESE-C. FRANCHINI (a cura di), *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 13 ss.

³⁰ C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna*, cit., p. 15. Sul sito *web* del governo inglese con riferimento al *Civil service* si legge: «*We aim to have: integrity - putting the obligations of public service above personal interests; honesty - being truthful and open; objectivity - basing advice and decisions on rigorous analysis of the evidence; impartiality - acting solely according to the merits of the case and serving governments of different political parties equally well*».

³¹ A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale*, cit., p. 25.