L'organizzazione del governo tra tecnica e politica (Marco Cuniberti)

(testo provvisorio per la discussione)

Sommario: 1. *In premessa: sulla attuale utilità delle formule della "democrazia maggioritaria" o "immediata" nella lettura delle (reali, auspicate, mancate) trasformazioni organizzative del governo italiano.* – 2. *Politica e tecnica: problemi definitori e rischi di commistione.* - 3. *Mercato, tecnica e politica nello stato "neoliberale"*. - 4. *Mercato, tecnica e politica nell'organizzazione costituzionale dell'Unione europea.* - 5. *Recenti tendenze del diritto dell'Unione, sullo sfondo della crisi economica: l'Unione come "istituzione della globalizzazione"?* - 6. *Trasformazioni dell'organizzazione del governo italiano e del rapporto governo – amministrazione – I. Il governo: a) gli equilibri interni al consiglio dei ministri.* - 7. (segue) *b) Organizzazione interna del governo e* governance *"multilivello"*. - 8. (segue) *c) L'apparato servente della presidenza, gli uffici legislativi dei ministeri e il ruolo degli uffici tecnici nella gestione della collegialità*. - 9. (segue) *d) In conclusione: quale spazio per la collegialità nelle dinamiche interne al governo?* - 10. *II. Governo e amministrazione: il principio di separazione tra politica ed amministrazione.* - 11. *La riorganizzazione dei ministeri: a) accorpamento e riduzione del numero dei ministeri.* - 12. (segue) *b) L'organizzazione interna dei ministeri: dipartimenti, agenzie, amministrazione periferica*. - 13. (segue) *c) Il depotenziamento delle strutture tecniche interne*. - 14. (segue) *d) L'abnorme espansione, e l'incerta collocazione, degli uffici di diretta collaborazione.* - 15. (segue) *e) Il conferimento degli uffici direttivi e il rapporto fiduciario tra politici e dirigenti.* 16. *Osservazioni finali: "chiudere la transizione" o ripensare collegialità e separazione?* - 17. *Alcuni (sommari e frammentari) spunti di riflessione finali: a) le fonti dell'organizzazione tra riserva di legge e auto – organizzazione*. - 18. (segue) *b) La responsabilità politica, o quello che ne resta.* - 19. (segue) *c) Quale ruolo per la corte costituzionale a fronte delle trasformazioni in atto?*

1. *In premessa: sulla attuale utilità delle formule della "democrazia maggioritaria" o "immediata" nella lettura delle (reali, auspicate, mancate) trasformazioni organizzative del governo italiano.*

Con le vicende politiche degli ultimi anni, la problematica transizione al bipolarismo del nostro sistema politico sembra avere subito quanto meno una battuta d'arresto: a oltre vent'anni dalla "svolta" maggioritaria, è inevitabile constatare che il sistema dei partiti ha finito con l'evolversi, o meglio col trasformarsi, secondo moduli inaspettati e irriducibili all'inquadramento entro facili quanto astratte formule [1], e soprattutto ha subito trasformazioni che non riguardano il numero o la consistenza elettorale dei partiti, ma la loro stessa natura, e che quindi chiamano in causa tutta un'altra serie di fattori che finiscono col conformare il sistema (si pensi, ad esempio, alla distribuzione del potere economico in rapporto al conflitto politico, o all'assetto dei media) [2].

[1] Ad esempio, lo stesso bipolarismo, per come si è venuto configurando almeno per un certo periodo, non è né multipartitismo esasperato né bipartitismo, eppure sembra condividere caratteristiche dell'uno e dell'altro.

[2] Anche a voler seguire, nello studio della forma di governo, un approccio "non isolazionista", cioè aperto ai contributi di altre discipline e non circoscritto all'esame delle regole giuridiche sulla posizione e il funzionamento del governo, è oggi più che mai evidente che sulla organizzazione del governo finiscono per l'influire non solo le dinamiche del sistema dei partiti, ma anche un gran numero di fattori esogeni, a cominciare dalla appartenenza dell'Italia a organizzazioni sovranazionali, per non parlare del rapporto con il mercato e il potere economico, sicché ci si chiede, giustamente, perché solo i partiti devono essere compresi all'interno dello studio delle forme di governo, e non altri aspetti della struttura sociale (ed economica) di un paese (così M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano 2010, 568).

E' quindi forse il caso di chiedersi se l'esito ambiguo, se non il sostanziale fallimento dei tentativi di riforma intervenuti sinora (anche per quanto attiene all'organizzazione del governo) non affondi le sue radici, oltre che nelle inevitabili resistenze che i tentativi riformatori incontrano in una parte delle forze politiche e nello stesso apparato amministrativo, anche in una sostanziale inadeguatezza, e sterilità, degli schemi concettuali che hanno dominato la c.d. "transizione", e che hanno ispirato i tentativi di riforma: a cominciare dai concetti di "democrazia maggioritaria" e di "democrazia immediata" [3], e dalla conseguente idea che il recupero dell'efficienza del governo passi necessariamente attraverso il rafforzamento dei poteri di direzione del "primo ministro", che la si persegua attraverso il rafforzamento della sua legittimazione elettorale o l'attribuzione di più incisivi strumenti giuridici di direzione del governo [4].

La fortuna di cui ancora godono queste formule presso parte degli studiosi e, soprattutto, nella parte largamente maggioritaria del ceto politico, non pare disgiunta, del resto, dalla risalente tendenza a studiare i rapporti interni al governo nell'ottica dominante, se non esclusiva, della conformazione del sistema politico e dei partiti [5]: partendo dalla constatazione, in sé perfettamente condivisibile, secondo cui i rapporti tra presidente, ministri e consiglio, lasciati fluidi dalla formula "aperta", se non "ambigua", dell'art. 95, si concretizzano poi sulla base dei rapporti di forza tra le diverse forze politiche [6], si è finito con l'approdare alla diffusa convinzione che l'unico modo per stabilizzare i rapporti (e rafforzare la posizione del presidente) fosse di incidere sulla conformazione delle forze politiche, attraverso il solo strumento che è parso idoneo allo scopo, ovvero la riforma della legge elettorale [7].

La situazione di estrema incertezza che caratterizza l'attuale stagione politica può dunque rappresentare una interessante opportunità per tentare di impostare una analisi dell'organizzazione del governo che non sia prevalentemente incentrata sulle dinamiche

---

[3] Per la nozione di "democrazia maggioritaria" v. A. Lijphart, *Democracies. Patterns on Majoritarian and Consensus Covernment in Twenty – One Countries* (1984), trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna 1988; per quella di "democrazia immediata", v. invece M. Duverger, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris 1988. Per una serrata – e a parere di chi scrive pienamente convincente – critica della valenza prescrittiva dei due concetti v. O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.* 2004, 19 ss.

[4] Si finisce, così, con l'accontentarsi di assiomi come quello secondo cui "un presidente forte già di per sé apre la possibilità di riforme, perché è portatore degli interessi di sistema rispetto agli interessi di settore" (M. Cammelli, *La riforma dell'organizzazione amministrativa centrale: un discorso difficile ma ancora aperto*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano 2005, 105 ss., 114): simili affermazioni non solo sono discutibili in sé (un presidente, forte o debole che sia, è sempre e solo portatore degli interessi delle forze – politiche, sociali ed economiche - che di volta in volta lo esprimono e lo sostengono, e che possono essere definiti "di sistema" solo in quanto prevalenti in una determinata contingenza), ma rischiano di rivelarsi, se non controproducenti, anche del tutto inutili rispetto all'obiettivo di restituire efficienza reale al governo del paese; l'ossessiva insistenza sulla capacità di "decisione" finisce così col tradursi nel rito degli annunci, dei proclami, di testi normativi destinati a rivelarsi manifesti e che faticano a inverarsi nelle buone prassi amministrative.

[5] Sulla scorta, come è ovvio, soprattutto della lezione di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 635 ss.

[6] P. Ciarlo, *Commento all'art. 95*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna – Roma 1994, 321 ss.

[7] Da questo punto di vista c'è assoluta continuità tra le riforme che hanno investito la forma di governo di comuni e province a partire dagli anni ottanta e le tre riforme della legge elettorale nazionale intervenute a partire dal referendum del 1993, essendo del tutto analoghe le premesse culturali: cfr. sul punto A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *www.costituzionalismo.it*, 29 settembre 2003.

partitiche e su concetti dal dubbio significato prescrittivo come "democrazia maggioritaria" o "democrazia immediata".

E' forse possibile provare a riflettere sulla organizzazione del governo da una prospettiva diversa: per capire come il governo si dovrebbe organizzare e cosa non va nell'organizzazione attuale, ci si deve chiedere, innanzitutto, cosa fa e cosa deve (o dovrebbe) fare, oggi, il governo. Quando si tratta della organizzazione del governo, viene spesso citata la famosa frase di Giannini, "in principio sono le funzioni", salvo che poi ci si dimentica di applicarla proprio su ciò che è più importante: così, si vuole rafforzare il potere del governo, ma non ci si chiede, preliminarmente, né come si forma, e da quali soggetti e centri di potere promana, oggi, la politica governativa, né cosa si intende, in realtà, per "direzione", e attraverso quali strumenti si dovrebbe esplicare il rapporto di direzione sia tra presidente del consiglio e ministri, sia tra apparato politico e apparato amministrativo.

E' una notazione ormai persino banale, infatti, quella secondo cui l'indirizzo politico espresso dal raccordo sistema dei partiti - parlamento - governo non è, oggi, che uno dei tanti fattori che concorrono a determinare la politica nazionale, che deve confrontarsi con una pluralità di spinte, condizionamenti e limiti che operano sia dall'esterno (non solo per il ruolo sempre più decisivo delle istituzioni comunitarie, ma anche per tutto l'intreccio di istanze sovranazionali pubbliche e private che governano lo scenario della c.d. globalizzazione), sia dall'interno (per la necessità di raccordarsi col sistema delle autonomie territoriali e per la progressiva estensione delle aree sottratte alle politiche governative, come quelle assoggettate al governo delle autorità indipendenti e, in generale, per la incidenza di gruppi di pressione di varia estrazione e natura) [8].

Nell'affrontare il tema dell'organizzazione del governo, occorre quindi partire da questo dato, per chiedersi, da un lato come tale situazione abbia inciso sulle trasformazioni organizzative, dall'altro quale possa essere il modello organizzativo più adatto ad un contesto in cui il governo non deve confrontarsi solo con i meccanismi fiduciari, con gli altri organi costituzionali di vertice (parlamento e capo dello stato), o con le forze politiche e l'elettorato, ma con una pluralità di centri di potere interni ed esterni, pubblici e privati.

In particolare, si dovrà provare a capire se la struttura "bipolare" dell'art. 95 cost., con la sua problematica oscillazione tra principio monocratico e principio collegiale, abbia ancora un significato, e un significato prescrittivo, che vada oltre la semplice fotografia dell'equilibrio politico di un governo di coalizione: un tale angolo visuale fa emergere, da un lato, l'inevitabile policentrismo del governo come riflesso organizzativo della pluralità di centri di potere cui il governo deve rapportarsi, dall'altro la centralità del tema del raccordo tra politica e amministrazione, e tra politica tecnica.

2. *Politica e tecnica: problemi definitori e rischi di commistione.*

[8] Come osserva M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 564, con le trasformazioni della fine del novecento, "non è più il sistema dei partiti che, almeno in assoluta prevalenza, determina in concreto il rendimento delle regole giuridico – formali che compongono quella forma, ma il complesso delle azioni e reazioni di soggetti sociali assai diversi, la cui funzione sistemica non è quella di mediare fra interessi privati e interesse pubblico, ma di essere direttamente portatori degli interessi privati nella sfera pubblica, senza alcuna mediazione specificamente "politico – partitica". Fatale, dunque, la perdita di presa dei partiti politici (aiutata, peraltro, anche dal – forse solo contingente – favore ottenuto dalla prospettiva del partito "leggero" o – come si ama dire oggidì – "liquido", e fatale, conseguentemente, il dubbio sulla tenuta di impianti concettuali nei quali i partiti mantengono una centralità che – almeno allo stato – non è più loro".

In questa analisi, un posto di rilievo non può non essere occupato dal tema del rapporto tra politica e tecnica, e della sua traduzione in termini organizzatori: una corretta collocazione delle competenze tecniche nel loro rapporto con le decisioni politiche è infatti il presupposto per una corretta ricostruzione della posizione del governo e dei suoi equilibri interni, e per un corretto inquadramento delle relative problematiche organizzative (sia dal punto di vista del recupero dell'efficienza, sia dal punto di vista del rispetto dei principi costituzionali).

Con tutta l'ambiguità e l'indeterminatezza che contraddistingue l'espressione, infatti, la "tecnica" non appare più, oggi – se mai lo è stata realmente – come uno strumento di delimitazione del potere politico, come uno spazio sottratto alla politica (come sembrerebbe accadere con le autorità indipendenti, anche se sulla irrilevanza dello statuto delle autorità indipendenti rispetto alla politica vi sarebbero da avanzare molti dubbi) ma tende ad essere utilizzata come uno strumento di rafforzamento e di implementazione delle stesse scelte politiche; strumento attraverso cui si veicolano scelte politiche che si pretende di escludere dalle sedi della democrazia rappresentativa e della responsabilità politica, ma che, veicolandosi di necessità attraverso l'organo governo, finiscono con l'operare anche come criterio e principio per una complessiva riallocazione dei poteri al suo interno.

E' opportuno, preliminarmente, precisare che il concetto di "tecnica" è inteso qui in senso ampio, quindi sia come possesso di conoscenze scientifiche specialistiche, sia come tecnica di gestione, comprendente il possesso di quelle competenze giuridico amministrative e gestionali normalmente richieste a dirigenti e funzionari pubblici [9].

Un simile approccio, per quanto inevitabilmente generico, si rivela l'unico praticabile in un contesto in cui l'assunzione di nozioni più specifiche e circoscritte rischia di sconfinare nell'arbitrio: non si vede in base a quale criterio, infatti, si possono qualificare come "tecniche" le competenze richieste per valutare l'efficacia di una cura, l'impatto ambientale di un'opera pubblica o la sicurezza di un impianto, e non quelle richieste per valutare l'impatto economico di una misura legislativa, o ancora le competenze giuridiche richieste per la corretta redazione di un atto amministrativo o legislativo.

Un criterio distintivo maggiormente preciso potrebbe, se mai, rinvenirsi nella distinzione tra attività conoscitiva, cioè l'attività rivolta alla acquisizione delle informazioni necessarie per operare le scelte politiche, e, appunto, il momento della scelta politica in senso stretto: ma anche tale distinzione, che certo è fondamentale, incappa poi in una serie di problematiche che ne rendono non facile l'applicazione concreta, anche e soprattutto sul piano organizzativo.

In primo luogo, infatti, ogni attività dei pubblici poteri comporta un momento conoscitivo, e non è sempre agevole comprendere in quale momento finisca la fase propriamente conoscitiva e inizi quella della decisione; in secondo luogo, non si può ignorare che molto spesso nella fase dell'acquisizione delle conoscenze necessarie per decidere si compiono ugualmente scelte, che possono essere tali dal condizionare in modo decisivo, se non addirittura da predeterminare l'esito delle scelte "politiche" successive; infine, le

[9] Già G. Guarino, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, 3 ss., nel rilevare (4) l'esistenza di due distinte categorie di tecnici (da una parte "gli ingegneri, i fisici, i matematici, gli statistici, gli economisti, i sociologi, gli psicologi, cioè gli scienziati e tutti coloro che applicano a fini pratici le acquisizioni di una scienza", dall'altra "gli amministratori delle società private o statali, i dirigenti, gli esperti della finanza, i burocrati dei gradi più elevati", cioè le figure cui si riferiva J. Burnham nel suoi lavoro del 1941 *The Managerial Revolution*), sostiene (7-8) l'impossibilità di tracciare una linea di demarcazione tra gli "scienziati" e gli "amministratori": il confine è trasversale e "divide gli scienziati e gli amministratori che collaborano alle attività giuridiche di carattere politico dagli scienziati e dagli amministratori le cui attività non abbiano un rilievo giuridico diretto o che partecipino solo ad attività di carattere amministrativo o giurisdizionale".

conoscenze tecniche rilevano non solo "a monte", nella fase cioè preliminare alla formazione delle scelte politiche, ma anche a valle, nel momento della attuazione concreta delle scelte politiche. Sicché, da un lato, le conoscenze tecnico – scientifiche possono assumere rilievo in ogni momento dell'azione dei pubblici poteri; dall'altro, appare illusorio immaginare una "tecnica" puramente neutrale, che non sia essa stessa impregnata di scelte "politiche" [10].

Intesa nel senso inevitabilmente ampio e generico di cui si è detto, la tecnica rileva, nel rapporto con la politica, in due momenti distinti e altrettanto importanti: quello che possiamo definire "ascendente", dell'acquisizione delle conoscenze preliminari alla formazione della decisione politica, rispetto al quale si pone il problema della gestione delle attività conoscitive come attività propriamente pubbliche in un contesto in cui cresce il peso di strutture (non solo pubbliche) esterne allo stato; e quello che possiamo definire "discendente", della gestione, che rimanda al tema più generale del rapporto tra politica e amministrazione, e in cui ci si imbatte nella difficoltà di configurare un corretto rapporto dialettico di "direzione", che sfugga agli estremi del totale asservimento, da un lato, della totale acefalia dall'altro.

Il tutto va poi inquadrato nel particolare contesto storico in cui ci troviamo, contrassegnato dalla fine di quella che è stata definita la stagione dell' "erompere" delle autorità indipendenti [11], e dall'apertura di una fase dai contorni tutt'altro che definiti, in cui da un lato la legittimazione tecnica tende a sovrapporsi alla legittimazione politica, dall'altro la politica tenta di riaffermare il suo "primato", anche se tale proclamazione rischia di rivelarsi poco più che simbolica.

Per la verità, vi è più di un motivo per dubitare che lo stesso modello delle autorità indipendenti (al di là dei risultati, in alcuni casi sicuramente ragguardevoli, che ha prodotto) sia riuscito a realizzare una effettiva separazione tra l'ambito della tecnica e quello della politica: a prescindere dal maggiore o minore grado di indipendenza che a tali organismi si è riusciti ad assicurare in concreto, in molti casi, le autorità indipendenti appaiono, più che uno strumento per collocare alcuni settori al riparo della decisione politica, come un raffinato meccanismo di "neutralizzazione" di scelte politiche, che non cessano certo di essere politiche solo perché sono messe al riparo dell'ingerenza delle maggioranze politiche di turno [12].

Con tutte le riserve che possono esprimersi sulla formula delle autorità indipendenti, è però innegabile che al declino di tale modello corrisponde l'apertura di una fase che sembra contrassegnata da un vero e proprio corto circuito tre le due dimensioni: per limitarsi alle vicende che hanno contrassegnato l'avvicendarsi dei governi degli ultimissimi anni, partendo da una crisi di governo pesantemente condizionata dalle pressioni congiunte dei mercati e della BCE [13], si è approdati dapprima all'esperienza di un governo c.d. "tecnico", poi alla ascesa, dopo che il risultato elettorale aveva certifica l'impasse del precario bipolarismo italiano, di una sorta di governo "semi – tecnico" sostenuto da una coalizione piuttosto

[10] Su tali problematiche v. in particolare, C. Marzuoli, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985, in cui la tecnica è definita (205) "struttura di potere reale", in quanto sapere soggettivamente specialistico, cioè attività conoscitiva che esula dalla comune esperienze e che postula una conoscenza posseduta solo da alcuni soggetti e sottratta al potere di critica dell'opinione pubblica (e alla valutazione del giudice).

[11] Secondo la felice formula coniata da A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze 1997.

[12] Sul punto, sia consentito rinviare a considerazioni già espresse in M. Cuniberti, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano 2007, 485 ss.; ma sulle implicazioni politiche del fenomeno delle autorità indipendenti v. già M. Manetti, *Poteri neutrali e costituzione*, Milano 1994, 30 ss., e anche 91 e 157 ss., e F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo,* Padova 2000, 87 ss.

[13] Sulla nota vicenda della lettera dei governatori di Banca d'Italia e BCE al governo italiano, dell'agosto 2011, v. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013, e G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012, 82 ss.

artificiosa e con un forte coinvolgimento della presidenza della repubblica, ed infine, ad un governo autoproclamantesi "politico", contrassegnato da una forte *leadership* personale, che però, se da un lato pretende di legittimarsi su un consenso popolare che non si è mai espresso attraverso canali formali, dall'altro trova la propria legittimità formale nel rapporto con un parlamento per più aspetti, a sua volta, delegittimato [14].

La tendenza a (ri) portare la tecnica dentro le dinamiche del governo porta quindi a trasformare la tecnica nello strumento di un'ambigua legittimazione alternativa del potere politico, talvolta (come sperimentato nel caso del governo tecnico) come legittimazione della stessa esistenza di un governo, più spesso (come accade nei due governi successivi) per singoli aspetti o settori della sua politica, rafforzando ma, al contempo, sostituendo, e quindi in ipotesi addirittura rendendo pressoché superflua la legittimazione democratico - rappresentativa.

Questa tendenza in realtà non è legata al momento storico contingente, ma ha una dimensione strutturale: come appare con evidenza, ad esempio, se si riflette sulla sempre più diffusa tendenza a incorporare le regole tecniche all'interno delle regole giuridiche [15], tendenza che ha investito, con la legge cost. n. 1 del 2012, lo stesso testo costituzionale [16], e che trova nell'ordinamento dell'Unione europea, e nelle peculiarità del rapporto tra tecnica e politica che lo contraddistinguono, un potente strumento di affermazione e di consolidamento.

Se la centralità della dimensione tecnica nel governo di una società complessa non è certo un fenomeno inedito, ciò che suscita qualche inquietudine è l'effetto combinato della pervasività della dimensione tecnica, da un lato, e della crescente diffusione di una visione personalista e plebiscitaria delle democrazia, dall'altro: il rischio che sembra profilarsi è che, in luogo di un sano e aperto rapporto dialettico tra tecnica e politica, si affermi un connubio perverso in cui le due dimensioni si servono l'una dell'altra per costruire uno scenario post - democratico [17], in cui una politica ridotta a spettacolo ad uso dei media fa da schermo, fornendo una parvenza di legittimazione "democratica" a decisioni prese fuori dal circuito

[14] E' insomma illusorio ritenere che la stagione della "tecnica" al governo finisca col governo Monti, dal momento che essa continua sotto diverse spoglie, e in particolare sotto l'egida della UE e delle istituzioni sovranazionali pubbliche e private che avevano costruito l'ossatura del governo tecnico: così, al governo tecnico non è succeduta la deriva populista, e nemmeno il "ritorno della politica", ma dapprima un governo "semi – tecnico", estremamente debole, che replicava la stessa maggioranza e lo stesso debito nei confronti del sostegno presidenziale, e infine un governo che sposa una legittimazione di tipo vagamente populista e carismatico (e del populismo riprende molti spunti retorici, come l'attacco alle burocrazie, l'insofferenza per la mediazione, il culto del capo carismatico e della sua cerchia) con una, più o meno voluta e gradita, sudditanza ai legami dell'agenda "tecnocratica" imposta dalla UE e dai poteri economico e finanziari internazionali.

[15] Sulla tendenza sempre più diffusa alla incorporazione della regola tecnica nella regola giuridica, come espressione della tendenza della politica ad appropriarsi di scelte lasciate in passato all'amministrazione (nella forma della discrezionalità tecnica) v. F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubbl.* 2013, 481 ss., 486 e s., secondo cui "ciò è coerente con la tendenza della legge a non limitarsi all'attribuzione di funzioni, per giungerne a disciplinarne il contenuto (le attività di esercizio) e, più da vicino, la futura azione. In tal modo la legge che incorpora determinate regole tecniche costituisce un caso di riappropriazione da parte della 'politica' di decisioni pubbliche lasciate fino ad allora all''amministrazione' (alle sue scelte discrezionali). In molti campi la gran parte dell'assetto degli interessi si fa già nella legge, che assume a proprio fondamento interpretazioni della realtà legate a acquisizioni (e a tendenze) scientifiche, così, come le regole tecniche che ne costituiscono l'applicazione".

[16] Come si vedrà *infra* (paragrafo 5), con riferimento all'utilizzo, nel nuovo testo dell'art. 81 cost., di nozioni come quella di ciclo economico" o di "indebitamento".

[17] Il riferimento è ovviamente allo scritto di C. Crouch, *Postdemocrazia,* Roma – Bari 2009.

democratico rappresentativo, e per contro la c.d. "tecnica" fornisce la legittimazione teorica a scelte (effettivamente) "politiche", prese in sedi ristrette e politicamente irresponsabili [18].

E' proprio questa ambigua commistione che rende ragione di un apparente paradosso, e cioè del fatto che, proprio in un momento storico in cui gli spazi della politica nazionale sono sempre più angusti, per effetto dell'azione combinata delle istituzioni sovranazionali e dei "mercati", prevalga, nell'opinione pubblica e nella classe politica, una cultura di stampo decisionista che vede nella transizione verso un modello di democrazia maggioritaria e nel rafforzamento dei poteri del vertice politico la soluzione alla crisi di legittimazione che la politica sta attraversando: in questa prospettiva, anche il conflitto politico, per quanto aspro, rischia di rivelarsi niente più che una rappresentazione ad uso e consumo dei *media*, attraverso cui si alimenta l'illusione di un dibattito democratico, mentre le scelte fondamentali sono allocate altrove [19].

E' quindi evidente che impostare l'analisi dell'organizzazione del governo riconducendo il tutto al problema del rafforzamento (e dell'accentramento) dei poteri di direzione (del presidente del consiglio in seno al governo, e del governo nel suo complesso nel sistema costituzionale) non solo non ha senso (perché significa ignorare il policentrismo che come si è detto è intrinseco nella rottura dell'unità dell'indirizzo), ma rischia anzi di essere controproducente, lasciando piena libertà di azione, dietro lo schermo di una *leadership* mediatica fittizia, a dinamiche di potere assai poco trasparenti.

E' in questo contesto che emerge l'importanza di analizzare gli schemi organizzativi attraverso cui dovrebbe impostarsi e condursi un corretto rapporto tra conoscenze tecniche e decisioni politiche, cercando di prendere consapevolezza che il male più grave che affligge il nostro sistema di governo non è la mancanza di poteri di indirizzo, ma la cattiva direzione, e che la direzione è cattiva perché non c'è un rapporto sano con la tecnica, sia nella fase conoscitiva, della formazione della decisione (acquisizione, circolazione e condivisione delle conoscenze tecnico – scientifiche), sia nella fase discendente dell'attuazione dell'indirizzo politico amministrativo (difficoltà a fare valere vere forme di responsabilità ministeriale, tendenza a sostituire l'indirizzo con la ingerenza).

3. *Mercato, tecnica e politica nello stato "neoliberale".*

[18] Sull'ambiguo, ma non necessariamente conflittuale, rapporto tra tecnocrazia e populismo sono suggestive le osservazioni di M. Prospero, *Terza Repubblica?*, in *Democrazia e diritto* 2012, 52 ss., 69: "quando il prestigio della politica è decaduto, e la sorveglianza tecnica proprio questa condizione inanimata attesta, il rischio è che nella società sorgano aspettative cieche in nuovi capi carismatici. Tecnica e populismo si tengono a vicenda perché entrambi scalfiscono la normale dialettica dei poteri, infrangono l'ordine delle istituzioni. Il populista uccide la politica in nome di straordinari eventi e il tecnico fa rinascere sulle ceneri della rappresentanza ormai inaridita il mito del capo carismatico". Del resto, la tecnocrazia condivide col populismo alcuni aspetti chiave, *in primis* il rifiuto delle pratiche e dei riti della mediazione e l'insofferenza verso le forme della democrazia rappresentativa. Rispetto allo scenario configurato dall'a., che vede tecnocrazia e populismo sorreggersi a vicenda in un rapporto caratterizzato, quanto meno, dall'alternanza tra l'uno e l'altra ("al populista capace di sedurre e intrattenere un pubblico passivo subentra il tecnico abile nello sciogliere i nodi senza costruire potenze sociali di sostegno"), ancora più inquietante è, però, quello che vede le due dimensioni convivere e fondersi, in un sorta di "tecno – populismo" in cui il potere carismatico del capo, esibito ad uso e consumo dei media, fa da schermo al potere dei tecnici.

[19] Come osserva M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001, 109 ss., 114 ss., la "neutralizzazione", intesa come riduzione degli spazi a disposizione della politica, vive un paradosso, perché le forze politico sociali dominanti da un lato ne hanno bisogno per "disinnescare il conflitto politico", dall'altro devono mantenere una parvenza di conflitto, perché "il mantenimento del tono politico del conflitto dà senso e pregio alla sua stessa esistenza".

Uno degli ambiti in cui è più evidente la torsione che si realizza nel rapporto tra politica e tecnica è senz'altro costituito dalla dimensione economica, che vede la politica confrontarsi con il c.d. "primato del mercato".

Un chiarimento si rende necessario: quando si parla di "primato del mercato" non ci si riferisce ad un sistema che riconosce, insieme ad altre libertà, anche la libertà di iniziativa economica privata e la proprietà privata dei mezzi di produzione, ma ci si riferisce ai postulati di quella che è stata definita l'ideologia "neoliberale", come affermatasi a partire dalla seconda metà del novecento, e caratterizzata dall'assunzione del mercato a principio regolatore di ogni aspetto della vita delle persone e a strumento di governo di ogni relazione sociale.

In questa prospettiva, il mercato e la libertà del mercato non sono visti come limite al potere politico, ma come modalità di governo della società, e il primato del mercato si afferma come una sorta di principio meta , o sovra – costituzionale, tale da condizionare e fondare la stessa azione dei pubblici poteri: ciò si realizza attraverso una fondamentale opera di neutralizzazione, con la costruzione di un sistema di regole che garantiscano il gioco della concorrenza, e l'abbandono di ogni forma di intervento pubblico nell'economia che non sia volto alla garanzia del rispetto di queste regole, quindi nella forma della garanzia "neutrale", perfettamente esemplificata dal sistema di tutela della concorrenza e del mercato [20].

Ciò non significa, ovviamente, che le scelte politiche siano scomparse: dal momento che il potere economico, per legittimarsi, ha bisogno di vestire gli abiti del potere neutro, e quindi della tecnica, e di presentarsi come portatore di verità scientifica, la scelta politica è quella di assumere determinati postulati come premessa della costruzione dell'ordinamento, e di affidarli poi alla tutela di istanze prevalentemente tecniche; l'intervento dei poteri pubblici non viene certamente meno, solo è dissimulato dalla parvenza del rispetto di regole "tecniche" sussunte all'interno di regole giuridiche.

Quindi il mercato si costituisce come il fulcro di un sistema di pensiero che diventa tecnica di governo, e maschera l'esercizio di un potere politico reale sotto le spoglie di una tecnica neutrale: specularmente, il ruolo della tecnica subisce una sostanziale trasformazione, da limite, confine della politica (la tecnica come ciò di fronte a cui la politica si deve arrestare) a strumento al servizio del potere politico, della sua ricollocazione e ridefinizione e di un suo (ambiguo) rafforzamento, attraverso la sua sostanziale sottrazione ai meccanismi della responsabilità politica [21].

In questo contesto non ci si può stupire che il mercato condizioni sotto più aspetti l'organizzazione dei pubblici poteri: del resto, il nesso tra "mercati" e riforme istituzionali

---

[20] L'analisi più suggestiva di questo processo, per cui dalla libertà economica come limite al potere politico si passa al principio del mercato come strumento di governo della società, si ritrova nelle lezioni tenute da Michel Foucault al *Collège de France* nel 1979, e raccolte in M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978 – 1979)*, Milano 2005 (in particolare si v. la lezione del 7 febbraio 1979, *ivi*, 93 ss.); sul tema, tra i molti, v. poi almeno C. Laval, *L'homme économique. Essai sue les racines du néolibéralisme,* Paris 2007.

[21] In altri termini, nell'era di ciò che è stato chiamato la "biopolitica", il sapere tecnico non è più ciò che indica il limite oltre il quale la scelta politica non può spingersi: al contrario, il sapere tecnico diventa in tutto e per tutto uno strumento dell'arte di governo, e ogni tecnica è tecnica di governo e deve essere conformata, per così dire dall'interno, in modo da risultare funzionale a un progetto di governo della società. Sotto questo profilo, E. Forsthoff, uno dei costituzionalisti che, da una prospettiva conservatrice, più di tutti si è confrontato col problema del ruolo della tecnica nella trasformazione dello stato, se da un lato coglie nel segno nel momento in cui evidenzia il ruolo crescente della tecnica nelle società industriale, d'altro canto pare ancora legato ad una prospettiva ottocentesca, da momento in cui legge nel dominio della tecnica la fine, l'arretramento della politica, e non avverte che il dominio della tecnica è, né più né meno, la nuova forma del potere politico (cfr. E. Forsthoff, *Lo stato della società industriale,* Milano 2011).

non è certo una novità, se si considera che la stessa "svolta maggioritaria" matura in una stagione caratterizzata, oltre che dal passaggio decisivo del processo di integrazione europea rappresentato dal trattato dell'Unione, dalla situazione di profonda crisi economica, oltre che politica e sociale, del paese, e dalla pressione, verso cui convergono mercati ed istituzioni comunitarie, verso la privatizzazione delle partecipazioni statali [22], e che, ancora, secondo uno schema di analisi piuttosto diffuso, la transizione al maggioritario e verso il rafforzamento dei poteri del governo viene presentata come una risposta alla crisi fiscale dello stato, maturata nella convinzione del collegamento tra la crisi finanziaria e le disfunzioni della c.d. "democrazia dei partiti" [23].

Senza la pretesa di sottoporre qui a verifica l'esattezza di tale lettura [24], è indubbia la strettissima connessione tra l'affermazione di una determinata chiave di lettura della crisi economica e l'imposizione della ricetta istituzionale per il suo superamento: dalla necessità di incisive riforme in ambito economico e sociale si passa, così, alla asserita necessità delle riforme istituzionali [25].

Non solo, ma la stessa fortuna di cui hanno goduto e tuttora godono certe forme di "ingegneria costituzionale", che hanno a lungo coltivato l'illusione che fosse possibile modificare in profondità il sistema politico italiano attraverso meccanismi di premi ed incentivi (a cominciare, ovviamente, dalla riforma del sistema elettorale), si colloca nel contesto di quello che possiamo chiamare il pensiero (o l'ideologia) neo – liberale: l'idea che sia possibile conformare il sistema politico realizzando le condizioni che hanno dato vita, ad esempio, al c.d. "modello Westminster" non già attraverso la riforma delle prassi delle forze politiche e delle relative classi dirigenti, ma attraverso alcune regole elettorali studiate a

[22] S. Merlini, *Il governo parlamentare in Italia: lezioni,* Torino 2009, 126 ss., rileva la coincidenza tra l'affermarsi di una più forte *leadership* del presidente del consiglio (in particolare, durante il governo Amato, i ministri inquisiti vengono "obbligati" alle dimissioni, e la loro sostituzione avviene, più che su indicazione dei partiti della maggioranza (DC, PSDI, PSI, PLI), in base alle decisioni di un triumvirato costituito dal presidente della repubblica, della camera e del senato) e l'avvio di una impressionante serie di privatizzazioni (soppressione e liquidazione EFIM, privatizzazione IRI e ENI, privatizzazione INA, ENEL e FFSS, nel sostanziale silenzio delle forze politiche sotto attacco della magistratura (sulla vicenda del governo Amato v. anche la ricostruzione effettuata dallo stesso G. Amato, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del consiglio,* in *Quad Cost.* 1994, 355 ss.); dopo Amato, Ciampi proseguirà sulla stessa linea delle privatizzazioni (direttiva del giugno 1993 su privatizzazione di ENEL, INA, IMI, AGIP, STET, COMIT e CREDIT) in particolare nel settore bancario. L'a. (134) osserva che la politica economica dei governi Amato e Ciampi venne sorretta dalle usuali considerazioni sulla necessità e l'emergenza, affermandosi "l'esistenza di uno stretto rapporto fra l'emergenza economica e la natura 'tecnica' dei due governi", anche se "sembra di poter dire, invece, che la conferma dei vincoli derivanti dall'adesione all'Unione Europea fu scelta politica, nel senso più ampio del termine: come sarà dimostrato, d'altra parte, dalle scelte (su questo fronte assai diverse) di due governi "politici": quello di Berlusconi e quello di Prodi".

[23] In questo senso, v., tra molti, G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma – Bari 1998, 53.

[24] Sulle cui ascendenze culturali, v. D. Chirico, *"Tecnica" e "politica" nelle dinamiche inter – ordinamentali*, in *Consulta on line*, 1° luglio 2009, che richiama i noti contributi di R. Dahrendorf, *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, 1971, J. O'Connor, *La crisi fiscale dello stato*, Torino, 1977, C. Offe, *Lo stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1977, e soprattutto, con riferimento specifico al caso italiano, il notissimo e citatissimo lavoro di M. J. Crozier, S. P. Huntington e J. Watanuki, *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano 1977.

[25] Cfr., ancora, G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. Cost.*, 2014, p. 29: «le riforme strutturali e il riordino dell'intervento pubblico richiedono […] un sistema istituzionale che abbia l'autonomia e l'autorevolezza necessarie per resistere alle pressioni e ai veti di chi teme il cambiamento».

tavolino, è appunto figlia della prospettiva neoliberale e dell'applicazione delle tecniche dell'analisi economica del diritto [26].

L'influenza del mercato sull'organizzazione dei poteri pubblici, del resto, si esprime su molteplici ulteriori livelli: da un lato attraverso l'imposizione di modelli, valori e linguaggi propri della gestione aziendale nell'organizzazione della pubblica amministrazione [27], dall'altro attraverso la costante opera di intervento e pressione di istituzioni internazionali (come l'OCSE o il FMI), la cui profonda influenza sulla politica nazionale è assicurata, prima ancora che da meccanismi formali, da procedure informali [28] o, ancora, dalla continua circolazione del personale direttivo dalle une all'altra [29]; né si può ignorare il ruolo sempre più importante assunto da strutture private come banche d'affari e agenzie di *rating*: sono note, ed hanno suscitato un certo scalpore, ad esempio, le impegnative prese di posizione da parte di alcuni importanti protagonisti della finanza internazionale su temi come le riforme costituzionali in Italia e in altri paesi europei [30].

Simili prese di posizione non esprimono solo legittimi punti di vista su temi di interesse generale, quali possono essere espressi da ogni soggetto privato, rientrando semplicemente nella libertà di espressione riconosciuta a ciascuno: non si tratta di semplice manifestazione del pensiero, perché questi soggetti godono di un enorme potere di influenza sul comportamento degli investitori privati, comportamento che, a sua volta, può determinare conseguenze rilevanti sulle economie degli stati.

Uno dei fenomeni più significativi, e che ha da ultimo attratto l'attenzione anche degli studiosi del diritto pubblico, è il ruolo che sono venute assumendo le agenzie di *rating*, le cui valutazioni e previsioni vengono spesso incorporate all'interno di misure regolatorie di tipo pubblicistico, finendo col dare vita ad un inedito intreccio tra libertà private e funzioni pubbliche [31], cui, peraltro, non si accompagna né una adeguata regolamentazione, né,

---

[26] Come rileva con grande chiarezza G. Pitruzzella, *Forme di governo*, cit., 11, che collega la fortuna della "ingegneria costituzionale" (l'idea che gli attori politici possano essere mossi a comportamenti virtuosi attraverso meccanismi giuridici di premi – punizioni) all'emergere di un pensiero economico che da una parte supera "il tradizionale modello neo – classico che ignorava l'importanza delle regole nelle transazioni economiche", dall'altra "porta ad applicare questo modo di vedere il mercato anche al processo politico". Secondo questa prospettiva – prosegue l'a., "anche gli attori politici compirebbero delle scelte, tra varie alternative possibili, per massimizzare i loro ritorni".

[27] Sull'ispirazione in senso neoliberale che connota tutte le più significative riforme dell'amministrazione dagli anni novanta in poi v. *infra*., paragrafo 10 e ss.

[28] Come quella che ha condotto alla formazione della c.d. "Troika" (il triumvirato composto da BCE, Commissione europea e FMI) che ha gestito la crisi greca.

[29] Si pensi, solo per citare due casi significativi, al caso di Mario Draghi, attuale presidente della BCE, che, dopo una lunga permanenza nell'amministrazione italiana del tesoro approda, nel 2002, in *Goldman Sachs*, dove ricopre importanti cariche direttive, per poi esser nominato nel dicembre 2005 governatore della banca d'Italia; o a quello di Pier Carlo Padoan, attuale titolare del ministero dell'economia, che dopo una collaborazione in qualità di consigliere economico con i governi D'Alema e Amato, approda prima al FMI, poi all'OCSE, con le qualifiche di segretario generale e capo economista.

[30] Aveva destato particolare scalpore, qualche tempo fa, il documento di J.P. Morgan, *The Euro area adjustment: about halfway there*, del 28 maggio 2013 (che si può leggere all'indirizzo *http://www.europe-solidarity.eu/documents/ES1_euro-area-adjustment.pdf*), in cui si attribuisce alle costituzioni di Portogallo, Italia, Grecia e Spagna, sorte dopo la caduta di regimi fascisti e influenzate dall'ideologia socialista, la difficoltà di riformare le istituzioni in senso neoliberale per favorire il rilancio dell'economia; più recentemente, si v. le recenti dichiarazioni dell'analista *sovereign* di Moody's del 18 settembre 2015, riportate dalle principali agenzie di stampa, in cui ci si esprime su temi come la legge elettorale appena approvata e la riforma del senato in quel momento in discussione in parlamento.

[31] L. Pianesi, *Le agenzie di rating tra privatizzazione di funzioni pubbliche e opinioni private "geneticamente modificate"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2011, 178 ss., in particolare segnala (203) come l'incorporazione del *rating* all'interno di misure regolatorie di tipo pubblicistico imprima un mutamento genetico

soprattutto, l'imposizione di una specifica responsabilità collegata all'esercizio della funzione [32]: il che ha indotto a prospettare varie soluzioni, che vanno da una più stringente regolamentazione e procedimentalizzazione della loro attività, alla attribuzione di forme di responsabilità [33], sino all'idea di una sostanziale appropriazione delle funzioni di *rating* da parte di strutture pubbliche [34].

In realtà, il potere delle agenzie di *rating* non è che un'espressione di quella rete di strutture transnazionali, pubbliche e private, attraverso cui si sviluppa la *governance* della globalizzazione, che si manifesta, ben più che attraverso canali formalizzati, attraverso meccanismi, procedure e sedi di raccordo informali, e della quale fa parte a pieno titolo anche l'organizzazione dell'Unione europea.

4. *Mercato, tecnica e politica nell'organizzazione costituzionale dell'Unione europea.*

Nonostante si continui a sostenere che l'Unione europea potrebbe costituire un argine allo strapotere dei mercati più efficiente di quello che può essere rappresentato dai singoli stati nazionali, gli sviluppi recenti, e in particolare la condotta tenuta dalle istituzioni dell'Unione nel corso della crisi economica, sembrano accreditare piuttosto l'impressione opposta, che cioè l'Unione costituisca un potente strumento di affermazione e di penetrazione delle logiche del mercato nell'ordinamento degli stati membri [35].

Ciò che rende l'Unione particolarmente adatta a svolgere tale ruolo è proprio il peculiare assetto costituzionale dell'unione, e segnatamente il ruolo che, nell'ordinamento dell'unione, è attribuito alla tecnica in rapporto alla politica.

Nel sistema dell'Unione, in effetti, l'indirizzo politico [36] non si presenta tanto come il

---

sua natura, che da semplice manifestazione di giudizio, manifestazione della libertà di espressione, finisce con l'assumere una valenza di diritto pubblico, assimilabile a una funzione certificatoria. Il fenomeno del *rating* assume così (203) "le fattezze di una privatizzazione di una funzione pubblica". Sulle agenzie di *rating* e sulla loro crescente influenza politica v. C. Pinelli, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating,* in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2012, e G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012, 27 ss.

[32] Come osserva ancora L. Pianesi, *Le agenzie di rating,* cit., 207, rispetto alla nota figura dell'esercizio esercizio privato di funzioni pubbliche, in questo caso non si ha una funzione pubblica trasferita a privati, ma al contrario una attività in origine privata di cui il pubblico si appropria: le agenzie rimangono, quindi, largamente irresponsabili, e da questo punto di vista sono molto diverse dalle società di revisione, fortemente regolamentate e controllate dalle autorità nazionali. Del resto anche il loro prodotto è diverso, perché la certificazione di un bilancio ne attesta la regolarità, mentre le agenzie di *rating* non attestano nulla, fanno previsioni (spesso, tra l'altro, auto – realizzantisi). Altro parallelo possibile, ma ugualmente non soddisfacente, è quello con le SOA (società organismi attestazione), in cui si ha il conferimento operato dalla legge a soggetti privati di una funzione pubblica di attestazione produttiva di conseguenze giuridiche (possibilità di partecipare a gare): ma, appunto, nel caso delle SOA si ha una attribuzione a privati di funzioni originariamente pubbliche, laddove nel caso delle agenzie di *rating* si ha, piuttosto, l'attribuzione di effetti pubblicistici ad attività originariamente private.

[33] Sul punto v. in particolare G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 38 ss.

[34] Sulle varie proposte avanzate, che vanno dalla sottoposizione delle agenzie ad un'unica autorità di vigilanza europea, all'affidamento ad un soggetto pubblico (come la stessa BCE) della funzione di *rating*, almeno con riferimento al *rating* dei debiti sovrani europei, cfr. L. Pianesi, *Le agenzie di rating*, cit., 209, che osserva come la soluzione che sarebbe più lineare, e cioè che le stesse autorità pubbliche si approprino della funzione, ha però un inconveniente, che consiste nel fatto che l'attività di *rating* comporta effetti sul mercato, quindi rappresenta una forma di intervento spesso devastante o premiante nelle relazioni finanziarie, sicché uno stato o un organismo pubblico che svolgesse tale funzione potrebbe esercitare una forma di intervento nell'economia.

[35] In questo senso v. già, ad es., F. Biancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo,* cit., 192 ss.

[36] Nei limiti in cui è ancora possibile l'utilizzo di una tale nozione: sulla attuale utilizzabilità del concetto v. M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino 1993, 244 ss., 255 ss.

risultato di un processo di elaborazione che si sviluppa attraverso l'interazione dei soggetti politici e sociali e le procedure democratiche, quanto come un punto di partenza, incorporato nei trattati, e che a partire dai trattati si diffonde in ogni sede istituzionale e in ogni ramo del diritto dell'Unione: in particolare, il principio del mercato concorrenziale, vera chiave di volta dell'edificio dell'Unione, è fissato una volta per tutte dai trattati, e l'attività degli organi esecutivi, dalle istituzioni dell'Unione sino agli organi interni degli stati membri, assume, nel momento in cui si tratta essenzialmente di inverare il principio di concorrenza, un profilo marcatamente tecnico, come è evidente, in particolare, se si guarda all'attività delle autorità indipendenti, organismi tecnici chiamati ad attuare scelte politiche sottratte al gioco delle mutevoli maggioranze parlamentari .

Non può quindi stupire che, nell'organizzazione dell'Unione, a fronte di un apparato amministrativo ormai caratterizzato da notevole consistenza e complessità, [37], risulti problematico individuare un organo titolare di una funzione di "governo" in senso proprio [38]: una amministrazione senza governo è perfettamente conforme ad un modello costituzionale in cui l'indirizzo politico è già definito, una volta per tutte, come l'indirizzo di politica economica connotato dalla supremazia del mercato, fissato dai trattati e dunque soggetto, se mai, alla interpretazione che ne viene data dalle sedi intergovernative [39]; l'apparato amministrativo ha il solo compito di inverare la scelta fondamentale attraverso un'attività esecutiva dal marcato carattere tecnico.

In questo contesto, la contraddizione tra lo scarso peso politico della commissione e il rafforzamento del suo ruolo amministrativo è una contraddizione solo apparente [40]: se il ruolo di "governo" comunitario risulta "condiviso da varie istituzioni e dal Consiglio europeo" [41], ma, soprattutto, se non esiste un vero e proprio "indirizzo politico comunitario" se non come una sorta di "super – principio" che pervade l'intero ordinamento dell'Unione, la commissione può recuperare un suo ruolo come "centro" amministrativo dell'unione, configurando un "esecutivo" in senso stretto (ora, peraltro, anche legittimato politicamente

[37] Per molto tempo l'integrazione europea si è mossa secondo una sorta di schema binario secondo cui all'Unione spettavano le funzioni, mentre gli aspetti organizzativi restavano nella competenza degli stati: da tempo, però, questo modello non rispecchia più la situazione delle istituzioni dell'Unione, mentre si afferma un diverso modello in cui l'UE, oltre a dotarsi di un proprio apparato amministrativo con peculiari caratteristiche, tende a plasmare anche l'organizzazione amministrativa degli stati membri; il che non può che comportare la nascita di organi che tendono a sottrarsi alla direzione delle istanze politiche nazionali, di una amministrazione, cioè, sempre più acefala, o meglio, che fa capo alle politiche UE.

[38] M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* diretto da M. P. Chiti e G. Greco, II ed., Milano 2007, T. I, 415 ss., 425 ss., segnala la debolezza che contraddistingue il ruolo, come potere esecutivo, della commissione, schiacciata tra il rafforzamento del ruolo del parlamento, la perdurante centralità del consiglio (rafforzata, quest'ultima dalla istituzione del comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati), e infine il proliferare di organi indipendenti, a cominciare dalla BCE per arrivare alla c.d. comitologia (cioè al sistema dei comitati).

[39] Cfr. L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti con speciale riguardo al ruolo della commissione, de governi e delle amministrazioni nazionali e regionali*, in A.I.C., Annuario 2005 – *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova 2007, 185 ss., 229 ss., che individua nell'esecutivo nell'UE la compresenza di due anime, quella comunitaria (espressa dalla commissione) e quella interstatuale (espressa dal consiglio), e osserva come, nonostante il rafforzamento della commissione anche derivante dall'introduzione di un rapporto quasi fiduciario col parlamento, la logica interstatuale sembra ancora largamente dominante.

[40] M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., 428 s., che evidenzia, a fronte della debolezza "politica" della commissione, il rafforzamento della stessa come organo amministrativo, attraverso l'attribuzione di funzioni proprie e non più delegate dal consiglio, anche sulla base del principio di sussidiarietà, vero pilastro dei poteri della commissione nella sua "vocazione ascensionale" (evidenziata peraltro anche dalla corte costituzionale italiana nella sent. n 303 del 2003).

[41] M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria,* cit., 425 ss.

dal voto del parlamento) ma senza vere e proprie funzioni di indirizzo politico, insomma un esecutivo (non potremmo dire un "governo") dotato, al più, di una vaga legittimazione rappresentativa, ma senza la possibilità di determinare un vero e proprio indirizzo politico.

Questa peculiare caratteristica dell'ordinamento dell'Unione si riflette anche sulla organizzazione del suo apparato amministrativo, ispirata ad un modello altamente policentrico e diversificato, a cominciare dalla stessa commissione per arrivare ad una pluralità di organismi diversamente denominati (agenzie, centri, uffici, osservatori ecc.) [42], ma tutti tendenzialmente accomunati da una posizione di relativa autonomia rispetto alla commissione, e dall'attribuzione di competenze di particolare complessità tecnica [43].

Tale modello organizzativo si spinge sino a rapportarsi con l'organizzazione interna dei singoli stati, compenetrandola sino a configurare una amministrazione "a rete" che tende a spezzare il legame tra l'organo e la figura soggettiva (stato, regione, unione europea) a favore di una interazione finalizzata alla soluzione di problemi tecnici [44]: l'esempio più significativo di tale compenetrazione è costituito, ovviamente, dalle "reti" che coinvolgono organismi riconducibili al modello delle autorità indipendenti (il SEBC, o il gruppo art. 29, o il BEREC) [45], ma la stessa modalità di raccordo tende ad estendersi anche ad organi interni che rimangono sottoposti all'indirizzo governativo, specialmente se costituiti in forma di agenzie [46]; ed in tal caso, ovviamente, la necessità di tenere conto di un duplice indirizzo, quello

---

[42] Oltre ai gabinetti dei commissari (su cui v. M. Savino, *I gabinetti della commissione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2006, 367 ss.), si riscontra una pluralità di organismi dalla denominazione e struttura profondamente differente (M. P. Chiti, *L'organizzazione,* cit., 442 ss.): oltre alle agenzie (agenzia per l'ambiente, i medicinali, la gestione delle frontiere, la ricostruzione, la sicurezza aerea, la sicurezza delle reti e informazione, la sicurezza e la salute nel lavoro, la sicurezza marittima, i diritti fondamentali, agenzia ferroviaria europea, autorità europea per la sicurezza alimentare), si riscontrano numerose strutture analoghe con diversa denominazione (centri, fondazioni, osservatori, uffici: tra questi, il centro di traduzione degli organismi UE, il centro europeo prevenzione e controllo malattie, il centro per lo sviluppo della formazione professionale, la fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, la fondazione per la formazione professionale, l'osservatorio sui fenomeni del razzismo e della xenofobia, l'osservatorio sulle droghe e tossicodipendenze, l'ufficio varietà vegetali, l'ufficio armonizzazione nel mercato interno); ci sono poi i comitati previsti dai trattati, alcuni con funzione normativa (comitato economico e sociale, comitato delle regioni) altri con funzioni amministrative (comitato economico e finanziario, comitato trasporti); ancora, ci sono le vere e proprie autorità indipendenti, difficilmente distinguibili dalle agenzie europee (si può dire che la loro è una vera e propria indipendenza, mentre quella delle agenzie è solo "autonomia funzionale"), in particolare il garante per la protezione dei dati personali, e infine c'è il mediatore europeo, che è una sorta di autorità indipendente anche se fortemente collegato al parlamento europeo, e, da ultimo, la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

[43] Tale caratterizzazione, e in particolare l'autonomia rispetto alla commissione , sembra destinata ad accentuarsi man mano che si accentua, attraverso il collegamento con in parlamento europeo, una natura non più meramente tecnica, ma anche latamente politica, della commissione, sicché si rende necessario isolare le sedi più propriamente "tecniche" (in questo senso cfr. L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti,* cit., 244 e s.).

[44] C. Franchini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, t. I, Milano 2003, 251 ss. 320 ss.

[45] L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti*, cit., 191, sull'amministrazione "integrata" o "reticolare" di cui sarebbero esempi il SEBC o il gruppo per la protezione delle persone riguardo al trattamento dei dati personali; v. anche S. Cassese, *Il procedimento amministrativo europeo*, in in S. Cassere, F. Bignami (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo* (quaderno della Riv. *trim. dir. pubbl.*), Milano 2004, 33, e G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, *ivi,* 309.

[46] Un modello in questo senso è individuato (C. Franchini, *L'organizzazione,* cit., 323) nel sistema per la tutela dell'ambiente secondo la legge n. 61 del 1994, che ha sostituito ad un sistema bipartito (livello politico – ministero, e livello operativo - unità sanitarie locali) un sistema tripartito (livello politico – ministero, livello tecnico – scientifico – agenzia nazionale per l'ambiente, livello operativo – province e agenzie regionali per l'ambiente), il tutto in collegamento con l'agenzia europea per l'ambiente.

governativo e quello europeo, contribuisce ad accentuare l'autonomia di questi organismi rispetto alle ingerenze governative [47].

Al livello amministrativo, dunque, sembrerebbe ormai largamente affermato e condiviso un modello di "coamministrazione", che comporta un rapporto diretto tra le istituzioni comunitarie e le strutture amministrative nazionali all'interno di una amministrazione "a rete" [48], che si caratterizza per la compartecipazione di vari organismi, non necessariamente solo pubblici (possono essere coinvolti anche attori sociali, gruppi di interesse) alla soluzione di problemi "tecnici": in un simile modello, quindi, le diverse strutture si coordinano, prima e più che per l'effetto di meccanismi di direzione, in nome della soluzione di problemi tecnici, avvalorando l'immagine di una tecnica che non è più solo limite al potere politico ma ad esso si sostituisce (anche) come autonomo principio organizzativo [49].

L'amministrazione "a rete" diviene così una ulteriore forma della penetrazione della logica tecnocratica nell'amministrazione, non tanto come espressione di quella "tecnicità" che, comunque contraddistingue l'azione amministrativa, ma in quanto principio organizzatore dell'amministrazione: la "tecnica", in questo caso, opera come principio di organizzazione, "isolando" determinati segmenti dell'amministrazione i quali, pur senza divenire del tutto indipendenti dall'indirizzo politico, assumono la capacità di rapportarsi a una pluralità di centri di interesse, non solo pubblici [50].

Non è questa la sede per approfondire luci ed ombre di questo modello, in cui l'utilizzo di espressioni di grande efficacia evocativa ("amministrazione a rete", "*Verflechtung*", "imbricazione istituzionale", "innesto", "contaminazione", modo di procedere "circolare", ecc.) finisce a volte per legittimare e nobilitare quella che è semplicemente l'apertura di canali di comunicazione, tanto diretti quanto poco trasparenti, tra interessi privati e poteri pubblici: quello che qui importa osservare è che un simile modello, se da un lato esprime un elevato livello di compenetrazione tra tecnica e politica, dall'altro lato appare sicuramente come il

---

[47] In questo senso cfr. C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* diretto da M. P. Chiti e G. Greco, cit., 900: "da una parte, viene limitata l'autonomia degli stati nello scegliere i modelli strutturali e la distribuzione di compiti per gli uffici. Dall'altro, l'intrusione comunitaria nell'organizzazione amministrativa nazionale si risolve in una tutela per gli uffici nazionali, perché la loro indipendenza, le funzioni e le procedure vengono garantite persino nei confronti dello stesso Stato di cui sono parte, che non può più interferire con le decisioni assunte a livello sopranazionale".

[48] C. Franchini, *L'organizzazione,* cit., 345; v. anche S. Mangiameli, *L'amministrazione fra integrazione, unificazione e* Verflechtung *europea*, in A.I.C., Annuario 2005 – *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova 2007, 259 ss., che utilizza il termine *Verflechtung* (intreccio) per designare la situazione i cui l'esecuzione del diritto dell'Unione avviene attraverso la cooperazione di organi UE e organi interni. Si tratta, peraltro, di una constatazione ormai diffusa (cfr., tra i tanti, M. P. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova 2002; A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino 2001).

[49] Secondo C. Franchini, *L'organizzazione,* cit., 345, il modello della amministrazione "a rete" è caratterizzato da "una compartecipazione di vari soggetti (autorità comunitarie, amministrazioni nazionali, attori sociali, gruppi di interesse, ecc.) i quali vengono aggregati o composti non in funzione sovranazionale o nazionale, quanto in funzione della soluzione dei problemi tecnici che sorgono per la realizzazione del mercato interno e, quindi, in funzione della collettività" (sul punto v. anche S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'europa delle reti*, cit., e Id., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2002, 29).

[50] Sui caratteri delle amministrazioni "a rete", cfr. G. Arena, *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur.*, I, (agg.), Roma 1998, 8: l'autonomia delle agenzie europee è "una autonomia di tipo 'relazionale', in cui non ci sono centro o periferie, ma c'è invece una trama di relazioni in cui ogni soggetto della 'rete' stabilisce rapporti con altri soggetti in maniera autonoma, dando vita a molteplici relazioni fra centri di riferimento di interessi che si qualificano non tanto per la loro posizione rispetto ad un ipotetico centro, quanto per la loro capacità di rappresentanza (e di soddisfazione) degli interessi che ad essi fanno capo".

modello più adatto alla penetrazione, all'interno dell'organizzazione dell'Unione e, per suo tramite, degli Stati membri, delle logiche del mercato e degli interessi dei suoi operatori.

Non può quindi stupire neppure il fatto che l'integrazione dei due sistemi amministrativi, quello nazionale e quello dell'Unione, non abbia affatto risentito, e non paia neppure oggi risentire, della stasi del processo costituente europeo e delle crescenti difficoltà che l'Unione manifesta nella definizione di politiche comuni [51]: la compenetrazione dei due sistemi amministrativi avviene, infatti, secondo logiche autonome che prescindono dal quadro costituzionale o, meglio, si plasmano su una "costituzione informale" che sempre più si presenta come la vera "costituzione europea", e il cui perno è costituito dal modello economico del mercato concorrenziale.

Rispetto a come viene tradizionalmente inquadrato il rapporto tra tecnica, politica e amministrazione, la costruzione comunitaria rappresenta dunque qualcosa di diverso: la tecnica non delimita un'area sottratta al potere politico, su cui la decisione politica non ha presa, e neppure rappresenta un sostrato di conoscenze su cui si viene a formare la decisione politica; al contrario, la decisione politica precede la scelta tecnica, definendo una volta per tutte le caratteristiche di un modello economico sociale che poi viene affidato alla custodia di istanze "tecniche", apparentemente neutrali, ma che in realtà costituiscono la vera essenza della politica e dell'amministrazione dell'Unione.

Uno degli esempi più clamorosi della destrutturazione dell'amministrazione in nome della competenza tecnica, da un lato, e della stretta compenetrazione tra "tecnica" e politica, dall'altro, è rappresentato dal ruolo svolto, nell'organizzazione dell'Unione, dal sistema dei comitati [52], ancora centrale nonostante l'apparente ridimensionamento segnato dal trattato di Lisbona [53].

Non previsti dai trattati, i comitati sono comparsi in forza di scelte organizzative adottate dalle istituzioni dell'Unione, e sono andati moltiplicandosi a dismisura: possono essere definite istanze tecniche il cui compito è di fornire pareri alle istituzioni UE, ed in particolare alla commissione, su tematiche specifiche; ne fanno parte esperti designati dai governi degli stati membri, anche se la partecipazione è aperta anche a rappresentanti delle organizzazioni di categoria [54].

Nel sistema dei comitati, la commistione, più volte segnalata, tra tecnica e politica raggiunge il suo punto più avanzato, dal momento che i comitati di fatto operano come uno

---

[51] Come osserva M.P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., 415 ss.

[52] Su cui v. M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., 439 ss.; M. Savino, *I comitati dell'unione europea*, Milano 2005; A. Gozi, *Il governo dell'Europa,* Bologna 2011.

[53] Come osserva M. Savino, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto,* in *Giornale dir. amm*. 2010, 1041 ss., il ridimensionamento della comitologia si è tradotto nella estromissione dei comitati dalla sfera legislativa e quasi legislativa, dove si accentua il ruolo del parlamento, mentre il loro ruolo rimane centrale nella sfera propriamente esecutiva: tuttavia, l'a. cit. osserva che, al livello esecutivo, il potere dei comitati rimane immutato, ed anzi in qualche misura si rafforza, mentre, a livello quasi – legislativo, nonostante l'esclusione dei comitati, "la partecipazione delle amministrazioni nazionali al processo di approvazione degli atti delegati, all'apparenza esclusa, viene, in concreto, garantita dalla consultazioni di altre tipologie di comitati europei", con la conseguenza che "la cooperazione amministrativa inter-livello continua a essere il cuore dell'ingranaggio decisionale dell'Unione, anche quando sia in gioco l'adozione degli atti delegati"; sicché, in conclusione, "il superamento del tradizionale sistema di governo 'a due teste' consente di 'squarciare il velo', facendo emergere la realtà che lo sorreggeva: un potere esecutivo ultra-statale imperniato sull'esistenza di collegi amministrativi misti, nei quali l'amministrazione europea poggia sulle spalle delle amministrazioni nazionali e le guida" (*ivi*, 1048).

[54] In realtà, il "pluralismo" di cui i comitati vorrebbero essere espressione si rivela più apparente che reale, dal momento che il ruolo prevalente è comunque svolto da esperti designati dai governi: L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti*, cit., 197, vede però nella possibile presenza anche di rappresentanti delle organizzazioni di categoria un segnale significativo di coinvolgimento della "società civile".

strumento attraverso cui le logiche intergovernative finiscono per premere sulla commissione e condizionarne l'azione, con un ruolo che in molti casi potrà rivelarsi decisivo [55]: sicché viene generalmente ritenuta non soddisfacente la soluzione che, rispetto al problema della legittimità dei comitati, ha fornito la Corte di giustizia, secondo cui il sistema dei comitati non altererebbe il quadro costituzionale dell'Unione in quanto gli stessi non parteciperebbero al processo decisionale comunitario [56].

I comitati divengono così un potente fattore di condizionamento delle politiche dell'Unione, realizzando un profondo intreccio tra elementi tecnocratici e politici, in un inquietante connubio il cui esito è la sottrazione al circuito democratico di larghi settori delle politiche comunitarie, rafforzata dall'assoluto difetto di trasparenza sui relativi lavori e dalla sostanziale irresponsabilità dei componenti [57].

Si completa così un quadro in cui, dietro un (apparente) pluralismo amministrativo e istituzionale, si realizza una operazione di semplificazione del quadro politico e di emarginazione delle minoranze: sia nella fase ascendente, dal momento che la partecipazione alla formazione delle politiche UE è in larga parte nelle mani degli esecutivi nazionali, sia nella fase discendente, in cui le scelte adottate in seno all'Unione (nel segno, come si è visto, della predominanza politica delle sedi intergovernative) si impongono sui parlamenti nazionali in nome della necessità di ottemperare agli obblighi comunitari; il tutto, poi, completato, come la vicenda greca ha ampiamente dimostrato, dalla "messa in riga" di eventuali governi riottosi, in modo da assicurare l'omogeneità politica dei governi dell'Unione e il loro sostanziale allineamento all'indirizzo politico incorporato nella "costituzione" europea, relegando le voci dissenzienti nel limbo del "populismo" e della "antipolitica".

---

[55] Come osserva L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti*, cit., 235 ss., la c.d. "comitologia" vede "la prevalenza delle logiche intergovernative": i comitati tendono ad essere usati dal consiglio (e dai governi e dalle amministrazioni degli stati membri) come strumenti per sorvegliare e controllare il lavoro della commissione, influenzandola sotto minaccia di parere negativo (specialmente quando il parere è vincolante), e quindi di fatto smentendo quanto ripetutamente affermato dalla Corte di Giustizia che ha salvato la legittimità dei comitati proprio sull'assunto della mancanza di poteri decisionali in capo agli stessi.

[56] Così M. P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., 441, pur comprendendo le ragioni per cui la Corte di giustizia ha ritenuto che il sistema dei comitati non alteri il quadro istituzionale dell'unione, ritiene non si possa dire che gli stessi non partecipano al processo decisionale comunitario; critico sulla soluzione della corte di giustizia è anche L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti*, cit., 238 e s., secondo cui "all'opposto, non è chi non veda l'influenza che potranno esercitare i rappresentanti dei governi e delle amministrazioni statali in seno ai Comitati, per indurre la Commissione – sotto la minaccia di un parere negativo – ad adeguare l'atto esecutivo agli indirizzi politici nazionali di cui sono portatori"; anche per R. Manfrellotti, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino 2004, 52, "nei settori in cui il ruolo di raccordo si vorrebbe affidare alla comitologia, la realtà è che il diritto comunitario regredisce a modelli operativi pattizi tra gli esecutivi nazionali, propri del diritto internazionale classico": il ruolo dei comitati potrebbe, nella sostanza, alterare - fino addirittura a svuotarla – l'indipendenza di cui gode l'organo esecutivo dell'Unione, i cui membri non possono sollecitare e neppure accettare "istruzioni da alcun governo né da alcun organismo" (art. 213, n. 2 TUE), con l'effetto di esporre il sistema comunitario ad un continuo condizionamento da parte delle "amministrazioni interessate", appartenenti agli Stati membri" (in questo senso, v. peraltro già N. Marzona, *Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell'amministrazione comunitaria: un nuovo ruolo per la Commissione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1993, 53).

[57] Cfr. L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti*, cit., 239, sul difetto di trasparenza sui lavori dei comitati, la loro sostanziale irresponsabilità, e quindi la tendenza a far prevalere all'interno di essi "la natura burocratica" rispetto a quella "democratica"; sul punto v. anche P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista AIC*, 27 gennaio 2005, e M. Savino, *I comitati dell'Unione europea*, cit., 11.

5. *Recenti tendenze del diritto dell'Unione, sullo sfondo della crisi economica: l'Unione come "istituzione della globalizzazione"?*

Come si è già accennato, è il contesto della crisi economica quello in cui è emersa nel modo più netto la tendenza dell'unione a porsi e ad operare come una delle tante "istituzioni della globalizzazione": l'analisi di alcuni recenti passaggi recenti (patto c.d. "Euro plus", c.d. "Fiscal Compact", Meccanismo europeo di stabilità), riveste un particolare interesse, nel momento in cui evidenzia come, man mano che si accentuano i vincoli alla politica economica e di bilancio degli stati, sino a incidere addirittura sul livello costituzionale del sistema delle fonti, d'altro canto si accentui il ricorso a strumenti pattizi, intergovernativi e di diritto internazionale generale [58], a strumenti privatistici, e a quei meccanismi "informali" di raccordo che tanto si addicono alle pratiche di governo "neoliberali".

La strada degli accordi separati viene significativamente inaugurata con il c.d. patto "Euro – plus", approvato in margine al Consiglio Europeo del 14 e 15 marzo 2011, che giuridicamente si presenta nella forma di un accordo in forma semplificata, stipulato dagli stati che hanno adottato l'euro e da alcuni altri, con cui gli stati contraenti si impegnano a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, al fine di "migliorare la competitività e di rafforzare l'economia sociale di mercato", in particolare in quattro ambiti ritenuti strategici, e precisamente lo stimolo alla competitività, le politiche per l'occupazione, la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria [59].

La svolta inaugurata con patto *euro plus* è portata avanti con il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (più comunemente noto come "fiscal compact") [60], la cui caratteristica più innovativa è rappresentata dalla previsione dell'obbligo, per gli stati membri, di recepirne gli impegni in una fonte rinforzata, preferibilmente di rango costituzionale: se pure il ricorso alla fonte costituzionale non sia obbligatorio [61], e se si può giustamente dubitare della necessità di utilizzare la revisione costituzionale [62], il fatto che si faccia esplicito riferimento al rango costituzionale della normazione è sintomatico di un vero e proprio salto di qualità del diritto UE, che si realizza su un duplice fronte: da un lato, sul piano delle fonti dell'Unione, si conferma la tendenza alla stipula di trattati separati, con la conseguente emarginazione delle istanze non intergovernative (a cominciare dal parlamento) [63]; dall'altro, sul piano interno, si aggredisce

[58] Sulla sempre più diffusa tendenza a ricorrere a strumenti negoziali esterni ai trattati v., oltre a G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna 2012, 423, M. P. Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri dell'unione* in *Giornale dir. amm.* 2011, n. 3, 311 ss., e C. Pinelli, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria*, in *www.gruppodipisa.it*.

[59] Sul patto, cfr. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 413.

[60] Sul c.d. *fiscal compact* v., tra i tanti, G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 410 ss.; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 114 ss.; S. Fabbrini, *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, in *Il mulino*, n. 1/2012.

[61] Sulla opportunità o la necessità di recepire gli impegni del *fiscal compact* con legge costituzionale le opinioni sono, comprensibilmente, discordanti: v. ad es. G. Napolitano, *Espansione o riduzione dello stato? I poteri pubblici di fronte alla crisi*, in Id. (a cura di), *Uscire dalla crisi*, cit., 47; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *www.astridonline.it*, 7; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 117.

[62] In questo senso v. ancora G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 101.

[63] Al riguardo, G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico – finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 9 ss., parla di "trattati paralleli".

per la prima volta direttamente il livello costituzionale delle fonti del diritto, con la pretesa di stabilire impegni da recepire con fonte (sia pur solo "preferibilmente") costituzionale [64].

Con riferimento al primo profilo, un aspetto di grande interesse è rappresentato anche dalla valorizzazione del ricorso a sedi c.d. "informali" di discussione e di elaborazione, sempre a livello intergovernativo [65], come testimoniano l'art. 11 del trattato, che prevede l'impegno degli stati contraenti a discutere (e soprattutto coordinare) insieme e preventivamente ogni grande riforma di politica economica, e soprattutto l'art. 12, che prevede riunioni periodiche del c.d. "vertice euro", cui partecipano i capi di stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta e l'euro [66].

Altro aspetto inquietante, e che sembra introdurre un elemento di perenne conflittualità [67], oltre ad una discutibile giurisdizionalizzazione delle scelte in materia economica e finanziaria e dei relativi vincoli, è infine rappresentato dalla previsione dell'art. 8, secondo cui ogni stato contraente può adire la corte di giustizia per enunciare il mancato rispetto degli impegni da parte di un'altra stato contraente, il che, come è stato giustamente osservato, finisce col consolidare ulteriormente gli squilibri esistenti all'interno dell'Unione [68].

Con riguardo invece al secondo profilo, rappresentato dalla aggressione del livello costituzionale delle fonti del diritto, la scelta dell'utilizzo della legge costituzionale, sia pure solo "raccomandata" nel patto, ha un decisivo rilievo, non solo simbolico: completata l'integrazione a livello sub costituzionale, il terreno di conquista, oggi, sono direttamente le costituzioni nazionali e la struttura democratica degli stati membri, che si vuole definitivamente integrare nella costituzione europea, portando al livello costituzionale la stessa compenetrazione tra dimensione tecnica e politica che, secondo quanto si è visto sopra, caratterizza l'ordinamento UE [69].

---

[64] Su questo profilo v. particolarmente C. Pinelli, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria*, cit.

[65] La tendenza al ricorso a sedi di governo "informale" può essere vista come la traduzione, sul versante organizzativo, della progressiva penetrazione degli strumenti del c.d. *soft law* dal diritto internazionale all'Unione europea a da questa agli ordinamenti degli stati membri (su cui v. F. Palermo F., *La forma di stato dell'unione europea*, Padova 2005, 204 ss.).

[66] Si individua, quindi, una nuova sede, oltre all'ecofin, per l'elaborazione di politiche intergovernative: come osserva G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 119, anche se tali incontri sono presentati come "informali" (e del resto, lo stesso "eurogruppo" è definito come una sede informale di confronto di discussione), l'istituzionalizzazione e evidente dalla previsione della elezione di un presidente, eletto contemporaneamente all'elezione del presidente del consiglio europeo e con mandato di pari durata; inoltre, si prevedono almeno due riunioni l'anno, e dell'esito delle riunioni il presidente del vertice riferisce al parlamento europeo (il cui presidente può, comunque, essere invitato alle riunioni).

[67] In questo senso G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 120.

[68] Come osserva F. Bilancia (*Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio",* in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 5), questa previsione certifica la natura del trattato come "portatore di un diritto diseguale tra i diversi stati membri" a vantaggio dei paesi più forti, certificando il superamento "del principio di eguaglianza tra gli stati membri dell'Unione europea e della pari dignità formale, oltre che sostanziale, dei relativi sistemi di governo"; anche secondo G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi*, cit., 17, il potere di ricorso alla Corte da parte dei singoli stati accentua le asimmetrie all'interno dell'Unione. Tali diseguaglianze sono poi ulteriormente accentuate dal fatto che i paesi che hanno un rapporto debito - pil inferiore al 60 per cento possono sforare il tetto dello 0,5 del rapporto deficit - pil (fino all'1 per cento), in tal modo rafforzando le proprie *chances* di affrontare periodi di crisi a danno dei paesi deboli, il che contribuisce a ampliare le diseguaglianze; e lo stesso vale per l'obbligo, imposto a chi ha un rapporto debito - pil superiore al 60 per cento, di rientrare nella misura di un ventesimo all'anno.

[69] D'altro canto, come osserva F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea,* in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 2, le più recenti vicende, in particolare quelle della crisi, hanno evidenziato "la debolezza del modello di unione economica e monetaria (UEM) disegnato a Maastricht", basato "sulla distinzione tra la politica monetaria, rimessa all'esclusiva competenza dell'Unione e affidata alla Banca centrale europea (BCE), dalla politica economica e di bilancio, su cui ciascuno Stato membro continua ad

Altrettanto significativi sono gli strumenti attraverso cui si è dato seguito a queste prescrizioni, attraverso la revisione costituzionale del 2012 e la istituzionalizzazione del c.d. "semestre europeo" come perno della determinazione della politica economica del governo.

Con riguardo alla revisione costituzionale, molto si è scritto al riguardo, evidenziando l'impatto della introduzione del principio di equilibrio di bilancio sulla tenuta del sistema e sulle garanzie dei diritti sociali [70]: nella prospettiva che qui rileva, però, ciò che preme osservare è la centralità del ricorso ad espressioni che rimandano a valutazioni "tecniche", specialistiche, e che quindi si risolvono, sul piano organizzativo, in un ulteriore aumento dello spazio delle valutazioni tecniche, che però finiscono inevitabilmente col sottintendere e attuare scelte politiche.

E' il caso del ricorso ad espressioni apparentemente tecniche come "ciclo economico" o la stessa espressione "indebitamento", che giustamente si sottolinea essere oggetto di discussione anche tra gli economisti [71], o delle incertezze che circondano la lettura del secondo comma dell'art. 81, laddove si autorizza l'indebitamento solo per "considerare gli effetti del ciclo economico" e "al verificarsi di eventi eccezionali" [72].

Anche a questo proposito, quindi, si sottolinea la compenetrazione di valutazioni tecniche e scelte politiche, che finisce col determinare una ambigua commistione tra i due elementi, con la conseguente possibilità di "fughe dalla responsabilità", ovvero di scelte politiche dissimulate dietro al ricorso a argomenti tecnici: l'utilizzo di concetti tecnici ("ciclo economico", "indebitamento") asserviti al perseguimento di un obiettivo politico (l'equilibrio di bilancio), si risolve, anche sul piano organizzativo, in un ulteriore aumento dello spazio delle valutazioni "tecniche" (sottendendo, peraltro, decisive scelte di carattere politico), e finisce quindi col replicare, all'interno della costituzione, il rapporto ambiguo tra tecnica e politica che si realizza nelle istituzioni dell'Unione.

Strettamente collegato con l'introduzione dei vincoli di bilancio e col progressivo irrigidimento dei vincoli comunitari è anche il meccanismo del c.d. "semestre europeo", che di fatto incanala tutta la politica economica del governo all'interno di un percorso segnato da

---

esercitare la propria sovranità". Come correttamente si sottolinea, "la ragione di questa distinzione poggia sull'idea che la politica monetaria, che deve garantire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, debba essere affidata ad un organo tecnico che opera in posizione di assoluta indipendenza dai condizionamenti politici degli organi rappresentativi", laddove "le scelte di politica economica e di bilancio, invece, comportando effetti redistributivi, richiedono necessariamente una solida base di legittimazione democratica che solo i processi politici nazionali possono garantire". Tuttavia, progressivamente e in particolare sotto la pressione della crisi economica, non poteva che emergere il carattere fittizio di questa netta separazione tra governo della moneta e politica economica e di bilancio: di qui l'anomalia, su cui si tornerà tra poco, per cui il ruolo più attivo ed interventista nella risoluzione della crisi è stato svolto dall'organo maggiormente tecnico e "neutrale", cioè la BCE; da qui, peraltro, anche l'ovvia conseguenza della progressiva sottrazione agli stati membri della politica economica e di bilancio, pur sempre dissimulata dietro l'apparenza del permanere della sovranità dei parlamenti.

[70] Tra i molti contributi al riguardo, v. in particolare A. A. Cervati, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfera pubblica e di interessi privati*, in *www.apertacontrada.it*, 1 agosto 2012.

[71] Così G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 93 e s., sottolinea l'indeterminatezza di espressioni (apparentemente) tecniche come "ciclo economico" o indebitamento; v. anche A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c. d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2012; F. Bilancia, *Note critiche sul c. d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, e R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, e ancora G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

[72] Sulle incertezze interpretative del secondo comma dell'art. 81, laddove autorizza l'indebitamento solo per considerare gli effetti del ciclo economico "e" (e non "o") previa autorizzazione delle camere al verificarsi di eventi eccezionali, e sul dibattito che si è sviluppato sul punto, Cfr. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 94 ss., e gli autori *ivi* citati.

vincoli e controlli che riducono drasticamente gli spazi di autonomia del governo e dello stesso parlamento [73].

Il panorama si completa con l'analisi degli strumenti specifici messi in campo in ambito europeo per affrontare la crisi, dal primo prestito congiunto del 2008 sino al meccanismo europeo di stabilità [74], che presentano aspetti di grande interesse anche e proprio sul versante organizzativo.

In primo luogo, infatti, si conferma la tendenza, già rilevata a partire dal patto euro plus, a ricorrere ad accordi "paralleli" rispetto ai trattati e quindi a strumenti di diritto internazionale pattizio [75]: il MES, infatti, previsto da un apposito trattato internazionale del tutto indipendente dai trattati UE, non solo si autodefinisce esplicitamente una "istituzione finanziaria internazionale" dotata di personalità giuridica (con ciò consacrando definitivamente la sua alterità rispetto alle istituzioni dell'unione e la sua natura internazionalistica), ma opera in stretto collegamento con il FMI, sia sotto il profilo tecnico che sotto il profilo finanziario [76], tanto che i prestiti concessi dal MES usufruiscono dello stesso *status* privilegiato di quelli FMI.

La tendenza a collocare questi strumenti fuori del perimetro comunitario, oltre a dare vita ad un assetto organizzativo in cui, come è ovvio, è assolutamente prevalente l'impianto intergovernativo [77], si traduce in una marcata tendenza all'utilizzo, in uno con gli strumenti del diritto internazionale, di quelli del diritto privato: ciò era particolarmente evidente nel meccanismo che precede il MES, in cui il fondo di stabilità era addirittura configurato come una società di diritto privato soggetta al diritto societario del Lussemburgo; ma anche nell'attuale sistema, gli strumenti di intervento previsti per sostenere gli stati in difficoltà sono di fatto soggetti a regolazioni di tipo marcatamente privatistico [78].

---

[73] G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano,* cit., 412: la procedura del semestre europeo obbliga i paesi membri a definire le scelte di politica economica in funzione delle decisioni autunnali del Consiglio europeo sugli orientamenti comuni, con obblighi vincolanti da precisare nei piani nazionali di stabilità e convergenza e di riforma strutturale, sicché "i programmi nazionali verranno valutati ex ante e in corso di applicazione, in funzione dell'effettiva capacità di realizzare gli obiettivi comuni".

[74] Su cui v., in generale, G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 383 ss, e G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 128 ss.; F. Donati, *Crisi dell'euro,* cit, 4 e s.

[75] Tendenza presente già negli strumenti messi in campo prima del MES: il primo strumento di stabilizzazione (MESF - meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria) trovava in effetti la sua previsione in un regolamento dell'Unione, ma già prevedeva l'intervento congiunto di UE e FMI, confermando la tendenza al ricorso a strumenti di diritto internazionale. Il *trend* si accentua con lo strumento successivo, il FESF (fondo europeo di stabilità finanziaria), istituito in base a semplice delibera dell'ecofin, che addirittura è configurato come una società anonima di diritto privato, con sede in Lussemburgo e disciplinato dalle leggi commerciali del paese: si ha quindi il duplice paradosso di una struttura a tutti gli effetti privata, ma istituita con una delibera intergovernativa, e che si avvale anche del supporto del FMI.

[76] Con un certo pudore, la collaborazione con il FMI è sempre prevista come eventuale o ove possibile, anche se in realtà il FMI collabora sempre a pieno titolo, insieme alla commissione europea e alla BCE.

[77] L'organo più importante del MES è il consiglio dei governatori, formato dai ministri finanziari dell'eurozona e con la partecipazione – in qualità di osservatori – del presidente della BCE e del commissario per gli affari economici e monetari, e presieduto dal presidente dell'eurogruppo o da un membro eletto dal consiglio: al consiglio dei governatori sono attribuiti ampi poteri relativi, tra l'altro, all'attivazione e alla scelta dei meccanismi di assistenza finanziaria in favore degli Stati in difficoltà, alla modifica del capitale sociale e all'emissione di nuove azioni, oltre alla nomina del consiglio di amministrazione e del direttore generale. Il consiglio di amministrazione, organo "esecutivo" del MES, è formato da amministratori nominati su base fiduciaria dai governatori: ogni governatore nomina un amministratore, scegliendolo tra figure dotate di competenze economiche e finanziarie, legato da uno stretto rapporto fiduciario con nominante e liberamente revocabile.

[78] G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano,* cit., 402 e s., evidenzia gli aspetti di anomalia derivanti dalla collocazione del MES fuori dall'ordinamento UE e nel diritto internazionale, e in parte nel diritto privato:

Si assiste così alla (apparente) contraddizione per cui, mentre nelle recenti evoluzioni degli strumenti pattizi si conferma e si rafforza il "paradigma regolatorio" [79], per cui le scelte politiche sono neutralizzate e affidate alla garanzia di autorità essenzialmente tecniche, gli strumenti di intervento straordinario nelle situazioni di crisi sono collocati fuori dalla cornice istituzionale dell'Unione, e affidate all'intervento di organismi intergovernativi collocati fuori dal perimetro della stessa UE, supportati da istituzioni "tecniche" della UE (BCE) e da istituzioni internazionali (FMI).

In questo contesto non deve stupire il fatto che il patto *euro plus* e il *fiscal compact*, nonostante la loro matrice decisamente intergovernativa, sanciscano un notevole rafforzamento dei poteri della commissione [80]: l'attribuzione di incisivi poteri ad un organismo che (nonostante il relativo accrescimento della sua legittimazione parlamentare negli ultimi anni) rimane essenzialmente un organismo tecnico, potrebbe sembrare in contraddizione con la tendenza al ricorso a strumenti pattizi "paralleli" tendenti ad esautorare le stesse istituzioni dell'Unione; in realtà, ciò è perfettamente coerente con il meccanismo della neutralizzazione, come strumento centrale delle politiche europee, e che fa sì che, una volta definito per via intergovernativa il quadro normativo, la sua attuazione possa essere tranquillamente affidata ad organismi tecnici, che ne garantiscono l'implementazione molto più e meglio di quanto possano fare le istanze nazionali, ancora tenute, in qualche modo, a rendere conto ai cittadini del loro operato [81].

D'altra parte, proprio la pervicacia con cui l'UE tiene fede a quello che è stato definito il "paradigma regolatorio", e cioè all'idea che l'intervento in economia debba essere affidato esclusivamente all'operare di meccanismi di regole oggettive e "neutrali" affidate alla vigilanza di autorità tecniche, con esclusione di ogni intervento che si espressione di "discrezionalità politica" [82], spiega come, nei momenti di crisi, in cui le regole usuali si rivelano insufficienti e si richiedono strumenti eccezionali, tali strumenti siano collocati fuori del perimetro della normale attività UE (nel diritto internazionale, o addirittura nel diritto privato), e come, quando la gravità della crisi ha reso necessaria una qualche forma di intervento discrezionale, questo ruolo sia stato assunto dalla BCE, cioè proprio dalla più "tecnica" tra tutte le istituzioni UE [83]; mentre il fatto che in tutte le scelte politiche di

---

assenza di trasparenza, assenza di controlli, assenza di *accountability*, "nonostante l'ampiezza del potere discrezionale assegnato al MES e ai suoi organi decisionali".

[79] G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 422 ss., evidenzia il carattere "essenzialmente regolatorio" dell'impianto di *governance* europea, che è "fondato sulla previa fissazione di parametri e criteri oggettivi, sulla verifica della loro osservanza tramite valutazioni tecniche neutrali, su poteri penetranti di indirizzo e controllo di organi indipendenti, sul sindacato giurisdizionale delle decisioni pubbliche". Si tratta di un paradigma la cui tenuta "presuppone l'esistenza di regole certe, l'automaticità della loro interpretazione e applicazione e l'ancoraggio a una visione formale della *rule of law*": in altri termini, si tratta di una visione in cui la discrezionalità e la stessa politicità delle scelte è (in apparenza) ridotta al minimo.

[80] Se infatti da sempre questa può proporre al consiglio (126, par. 6, TFUE) di dichiarare l'esistenza di un deficit eccessivo, dopo le riforme dal 2011 in poi, può avviare direttamente la procedura per dichiarare l'esistenza di deviazioni significative dagli obiettivi di bilancio (*ealry warning*) o l'emergere di gravi squilibri macro – economici (*in-depth review*); inoltre tutte le raccomandazioni della commissione per l'applicazione di sanzioni contro gli stati membri possono essere respinte dal consiglio solo a maggioranza qualificata (*reverse voting*).

[81] Nello stesso senso sembra muovere anche l'inedita attribuzione alla Corte di giustizia della competenza a dirimere controversie tra stati relativi all'applicazione del patto.

[82] G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 423.

[83] Sempre secondo G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 403, il "rafforzamento della *governance* europea" è quasi solo il rafforzamento della BCE, evidente specie nelle decisioni assunte dal 2011 in poi: prima la famosa lettera dei governatori del 2011, poi la decisione di sostenere gli stati in difficoltà: rispetto alla quale, però, è naturale chiedersi (*ivi*, 407) se l'assunzione di ruoli diversi rispetto a quelli del tutto "neutrali"

salvataggio si coinvolga il FMI appare come riprova del fatto che l'Unione non ha una politica economica che sia indipendente da quella delle istituzioni internazionali di governo dell'economia globale, sicché, di fronte all'emergenza, e alla necessità di ricorrere a soluzioni extra istituzionali, la carenza di legittimazione della BCE in quanto organismo "tecnico" è compensata dal coinvolgimento del FMI.

L'impressione che sorge è che l'Unione europea, se da un lato appare sempre più costruita attorno al super – principio del mercato e sempre più decisa ad incidere sull'organizzazione degli stati membri anche a livello costituzionale, dall'altro subisca una sorta di destrutturazione, per cui finisce per l'operare come una delle molte "istituzioni della globalizzazione", non diversamente da FMI e OCSE, in uno scenario caratterizzato dal crescente peso di organismi e soggetti privati (ad es. le agenzie di *rating*) e in cui il raccordo tra istituzioni nazionali, europee, internazionali e centri di potere finanziario privato è assicurato anche e soprattutto attraverso canali informali, a cominciare dalla crescente privatizzazione delle funzioni conoscitive e dalla circolazione del personale direttivo tra le diverse sedi [84].

Quanto all'aspetto che più di tutti ha suscitato le preoccupazioni dei costituzionalisti, cioè la sostanziale emarginazione dei parlamenti, nazionali ed europeo, dal processo di bilancio e in generale dalla elaborazione della politica economica [85], non si tratta che di uno dei tanti aspetti di quel "salto di qualità" di cui si è detto, con cui il diritto dell'Unione europea, gettata la maschera della neutralità, da un lato si è rivelato portatore di un preciso indirizzo di politica economica, dall'altro ha affermato apertamente il valore costituzionale del principio del primato del mercato che permea di sé l'intera costruzione dell'UE [86].

In questo inedito contesto, come è stato efficacemente osservato, si afferma una sorta di nuovo "dualismo" nella forma di governo parlamentare: l'esecutivo non risponde più solo ad un parlamento ormai esausto ed in crisi di legittimazione e di rappresentatività, ma anche e

---

di garantire la stabilità della moneta (nella fattispecie interventi di sostegno al debito sovrano, mediante acquisto di titoli, subordinato all'adozione di provvedimenti di riforma politico – sociale), non ponga un problema di responsabilità politica e non sia in contrasto con la assoluta *non accountability* della BCE.

[84] Cfr. L. Casini, F. G. Albisinni, E. Cavalieri, *Le istituzioni della globalizzazione*, in G.. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi*, cit., 425 ss., che segnalano in particolare (449) il significativo incremento della costruzione di luoghi e spazi di confronto, coordinamento e cooperazione tra le istituzioni della globalizzazione (FMI, BM, OCSE, G20), fino alla creazione di organi congiunti come il *financial stability board*/fbi), e (461 ss.) il crescente coinvolgimento di OCSE, G20, OMC e altre organizzazioni al fine di evitare e scongiurare risposte protezionistiche alla crisi da parte degli stati: sicché, nonostante tali istituzioni non siano state del tutto incolpevoli nelle vicende che hanno condotto alla crisi, paradossalmente si osserva (467 ss.) che la crisi stessa ne ha determinato un rafforzamento. Sulla europeizzazione come "variante regionale" della globalizzazione v. L. Besselink e J. H. Reestman, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German"*, in *European constitutional law review*, 2012, 1 ss.

[85] G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi,* cit., 122, sottolinea come il minimo coinvolgimento delle assemblee parlamentari rimanga del tutto simbolico rispetto al peso accordato agli esecutivi; sul depotenziamento dei parlamenti (nazionali ed europeo) v. P. Caretti, *Introduzione generale* al convegno *La costituzione alla prova della crisi economica*, in *www.gruppodipisa.it*; sugli effetti rispetto alle forme di partecipazione democratica v. anche F. Pizzolato, *Forme e istituti della partecipazione popolare,* in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 193 ss.

[86] Rispetto al modello delle autorità indipendenti, in cui la sottrazione agli indirizzi politici nazionali in nome dell'attuazione di un indirizzo di politica economica europeo riguardava solo alcuni settori, per quanto strategici (la liberalizzazione delle comunicazioni e di altri servizi essenziali, la realizzazione del mercato concorrenziale, il regime della moneta: al riguardo, sia consentito rinviare ancora a M. Cuniberti, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali,* Miano 2007, 61 ss. e 476 ss.), il salto di qualità si esprime, oggi, nella generalizzazione del modello: con la riforma dell'art. 81 ed il semestre europeo, insomma, non vi sono più settori delle politiche nazionali che rimangano immuni dal "super - principio" comunitario del mercato.

(soprattutto) al "mercato" o ai "mercati" [87].

Di fronte a questa situazione, l'invocare una maggiore "democratizzazione" delle istituzioni dell'Unione non significa molto, dal momento che, sino a che non si ripensa dalle fondamenta l'architettura che sorregge l'edificio europeo, il processo democratico non potrà che svolgersi nei ristretti confini di ciò che è compatibile con l'economia di mercato disegnata nei trattati [88]; e neppure è di grande aiuto il riferimento alla sporadica difesa delle istituzioni rappresentative da parte di qualche tribunale costituzionale [89]: sorge infatti il dubbio che se vi sono, in Europa, parlamenti che possono permettersi simili rivendicazioni, è anche perché in fondo il contesto costituzionale (la c.d. "economia sociale di mercato") in cui tali parlamenti sono chiamati ad operare è pienamente compatibile con quello dell'Unione, e con i postulati dell'ideologia neoliberale [90].

Sembra quindi lecito manifestare un certo scetticismo rispetto alle letture più "ottimistiche" di coloro che vedono nella progressiva e ormai irreparabile perdita della sovranità nazionale semplicemente un punto di passaggio verso la realizzazione di un compiuto assetto federalistico europeo, che dovrebbe, in realtà, rappresentare un argine più

---

[87] Come osserva G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo – relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC,* in *Rivista AIC,* n. 4/2013, 3 ss., la vicenda della crisi ha mostrato impietosamente questa ormai irreversibile trasformazione della forma di governo parlamentare: riprendendo l'immagine (di Wolfgang Steeck) dello "stato debitore", l'a. osserva che, quando si raggiunge una certa dimensione del debito, è chiaro che le istituzioni governative non rispondono più ai partiti, ma ai mercati. Per quanto l'analisi che vede nella crescita del debito una responsabilità della politica e una causa della crisi non sia unanimemente condivisa (per una lettura molto diversa v. ad es. L. Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi,* Torino 2013), è senz'altro innegabile che l'esposizione debitoria degli stati, unita alla crescente finanziarizzazione che vede i debiti sovrani gestiti da enormi e potentissime organizzazioni transnazionali, determina una situazione di vero e proprio asservimento delle strutture statuali al potere della finanza internazionale.

[88] L'affermazione (per cui v. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano,* cit., 423) secondo cui difficilmente il "paradigma regolatorio" che connota l'ordinamento UE potrà funzionare a lungo "senza un'autentica integrazione di bilancio e un rafforzamento del governo democratico comune e del processo politico europeo", nasconde in realtà una profonda contraddizione interna: la scelta per il "paradigma regolatorio" e il rifiuto di un "assetto basato sulla discrezionalità politica", sono già di per sé scelte politiche; porre scelte di questo genere come un *a priori* che condiziona l'intera struttura giuridica dell'Unione, significa confinare il processo democratico, nella politica economica, entro limiti strettissimi. L'aspirazione a rafforzare il "governo democratico" non può quindi porsi come scopo quello di rafforzare la scelta per il paradigma regolatorio, ma al contrario dovrebbe prefiggersi di aprire degli spazi dove questo possa, all'occorrenza, anche essere messo in discussione: ma questo significherebbe ripensare da cima a fondo l'architettura istituzionale dell'Unione cosi come si è venuta sin qui costruendo.

[89] Ci si riferisce, ad esempio, alla nota sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del settembre 2012, che ha riaffermato il ruolo del *Bundestag* anche rispetto alle rilevanti attribuzioni del MES, ponendo due condizioni per la ratifica del trattato sul MES: innanzitutto che l'eventuale innalzamento del valore assoluto della contribuzione della Germania debba essere autorizzato dal *Bundestag*; in secondo luogo, che le garanzie e i privilegi (inviolabilità degli archivi, e della documentazione, immunità degli organi e del personale, ecc.) riconosciute al nuovo organismo non possano andare à detrimento del diritto alla informazione del *Bundestag*. Sulla difesa delle prerogative del *Bundestag* a fronte delle trasformazioni del diritto dell'Unione (per cui v. anche la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 7 settembre 2011, sugli aiuti finanziari alla Grecia) v. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi,* cit., 74 ss.; M. Bonini, *Dai signori dei trattati al dominus del bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, e R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

[90] Sul contributo fondamentale dell'ordoliberalismo tedesco, ed in particolare del pensiero di Wilhelm Röpke, al neoliberalismo, v. la già citata lezione del 7 febbraio 1979 di M. Foucault (in *La nascita della biopolitica,* cit,, 93 ss.): molto suggestivo un passaggio del discorso tenuto a *Bundestag*, nei primi giorni di settembre 2011, dalla cancelliera tedesca Merkel (riportato da L. Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi,* cit., 202): "noi viviamo certo in una democrazia, una democrazia parlamentare; perciò la legge di bilancio è un diritto centrale del Parlamento. Comunque troveremo le strade, nel quadro esistente della collaborazione parlamentare, per far sì che *ciò nonostante essa sia conforme al mercato (Marktkonform)*" (il corsivo è dell'a. cit.).

efficace, rispetto al potere dei mercati, di quello costituito dalle fragili democrazie nazionali [91]: simili letture non convincono più di tanto per almeno due ragioni.

La prima ragione è che, anche a voler dare credito all'idea che ciò che si sta realizzando sia solamente una transizione verso un più compiuto assetto federalistico, e nonostante gli indubbi sforzi compiuti per rafforzare la posizione del parlamento europeo, non è affatto scontato che tale evoluzione in senso federale si traduca in una effettiva espansione degli spazi di confronto democratico: come di fatto sembra avvenuto sotto le pressioni emergenziali della crisi, o da ultimo della gestione dei rifugiati, i rafforzamento della *governance* dell'Unione tende a coincidere col rafforzamento o delle sue istanze tecniche (ad es. la BCE) o delle sedi intergovernative [92], con la conseguente emarginazione delle minoranze, delle istanze rappresentative pluralistiche e, in generale, della complessità delle forme di esercizio della sovranità popolare che non si lasciano ricondurre ai facili schemi della democrazia "maggioritaria" o ai desiderata del "mercato" [93].

La seconda ragione di perplessità è che, in realtà, pare tutto da dimostrare che quello che è in atto sia semplicemente un trasferimento di sovranità a vantaggio di una entità sovranazionale, all'interno della quale sarebbe possibile ripristinare una sovranità popolare solo momentaneamente compressa, e che risulterebbe più attrezzata, rispetto ai singoli stati nazionali, a fronteggiare le pressioni e i condizionamenti dei mercati [94]: le vicende più recenti,

---

[91] Si tratta della posizione espressa, ad esempio, da G. Pitruzzella (*Crisi economica e decisioni di governo,* cit., 4), secondo cui l'Europa è l'unico argine "politico" di fronte allo strapotere dei mercati: "le trasformazioni istituzionali europee non sembrano inquadrabili nell'ottica della prevalenza del mercato sulla politica e la democrazia. Senza i nuovi vincoli europei la dipendenza degli Stati debitori dai mercati finanziari sarebbe stata ben maggiore e più alti i rischi di default. La maggiore integrazione europea sul versante finanziario serve a controbilanciare il peso dei mercati e la subordinazione della politica alle loro dinamiche". In senso analogo v. anche N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio e equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *www.amministrazioneincammino.it,* 2011; cfr. anche B. Caravita, *Trasformazioni costituzionali nel* federalizing process *europeo,* in *www.federalismi.it,* in particolare per la critica dell'equazione tra democrazia e stato nazionale.

[92] Questo aspetto è sottolineato dallo stesso G. Pitruzzella (*Crisi economica e decisioni di governo,* cit., 4), laddove osserva che "questo tentativo di bilanciare il peso dei mercati finanziari si colloca ad un livello sovranazionale. Le trasformazioni richiamate esprimono un recupero del ruolo della politica, ma questo recupero si svolge ad un livello sovranazionale, nelle istituzioni europee e nei rapporti di collaborazione-negoziazione tra Stati, all'interno di organismi europei in cui predomina il metodo intergovernativo col ruolo decisivo della Germania. Se per affrontare la crisi si spostano poteri e competenze dallo Stato alle Istituzioni europee, è nell'arena europea che lo Stato, attraverso il Governo, deve tutelare e promuovere gli interessi nazionali".

[93] Significativa appare, allora, l'ostilità in più punti manifestata dalle istituzioni dell'Unione anche verso il ricorso all'istituto del *referendum*: si v. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi,* cit., 67 ss., sul tentativo del governo Papandreu di promuovere un *referendum* sulle misure di austerità imposte dalla c.d. "troika", abortito per la decisa contrarietà delle istituzioni dell'Unione, e l'ostilità ugualmente manifestata di fronte alla decisione del primo ministro Tsipras di promuovere un analogo *referendum* nell'estate del 2015; così come altrettanto significativo appare il fatto che la decisione di non ricorrere alle urne in Italia, sia pure a fronte di un risultato elettorale tanto distorto quanto inconcludente e addirittura di fronte a una sentenza della corte costituzionale che dichiarava illegittimo il sistema elettorale che ha determinato l'attuale composizione del parlamento, sia stata giustificata invocando la "stabilità" (richiesta dai "mercati") come valore fondamentale, al punto da prevalere sulla legalità costituzionale e sullo stesso principio di sovranità popolare. Sempre per Pitruzzella (*Crisi economica e decisioni di governo,* cit., 11) i governi Monti e Letta (ma lo stesso, potrebbe aggiungersi, vale anche per l'attuale governo) si collocano in un contesto in cui "la stabilità governativa è divenuta un valore fondamentale: le minacce alla stabilità comportano l'aumento degli interessi sul debito pubblico, e di conseguenza la messa in pericolo del riordino dei conti pubblici, il rischio dell'insolvenza. Il rischio finanziario e il pericolo di perdere la fiducia dei mercati e degli investitori, funzionano da fattori di stabilità del Governo pur in assenza di quei meccanismi di stabilizzazione che si collegano alla razionalizzazione del parlamentarismo".

[94] Sui dilemmi cui pone di fronte l'esigenza di governare problemi tali da richiedere organizzazioni di grandi dimensioni, a fronte dei sacrifici che questo comporta sul piano della partecipazione democratica, v.

pur maturate nella contingenza della crisi, inducono a sospettare che la stessa Unione europea fatichi ad affermarsi come centro di elaborazione di autonome scelte politiche, e finisca, come si è detto, per operare, molto più che come autonomo centro propulsore, come "cinghia di trasmissione" di politiche elaborate altrove, e precisamente nelle grandi istituzioni pubbliche e private che governano la c.d. "globalizzazione" finanziaria; in questa prospettiva, la transizione verso un assetto federalistico potrebbe rivelarsi una prospettiva illusoria dietro la quale si nasconde, e si legittima, la devoluzione delle scelte di politica economica ad istanze tecnocratiche e a centri di potere sottratti alla responsabilità politica.

6. *Trasformazioni dell'organizzazione del governo italiano e del rapporto governo – amministrazione – I. Il governo: a) gli equilibri interni al consiglio dei ministri.*

Nel contesto che si è sopra delineato, l'impressione è che una analisi delle trasformazione del governo condotta attraverso gli schemi usuali (che guardano alla posizione del governo nel sistema costituzionale o al ruolo del presidente del consiglio all'interno del consiglio dei ministri, nel contesto della evoluzione in senso maggioritario) rischi di rivelarsi alquanto sterile: se il governo e l'amministrazione sono continuamente esposti ad una pluralità di condizionamenti provenienti da sedi diverse da quelle partitiche e parlamentari, e che penetrano al suo interno e influenzano l'azione degli apparati presentandosi (anche) sotto le spoglie di esigenze e valutazioni tecniche, il rafforzamento del governo o del presidente non significano molto, e occorre piuttosto volgere l'attenzione ai molteplici canali attraverso cui ciò che resta dell'indirizzo politico si confronta con le molteplici spinte provenienti da sedi diverse da quella partitica e parlamentare.

Questa analisi andrà condotta su due livelli: a) quello dei rapporti interni al governo (tra presidente, ministri e alte componenti); b) quello dei rapporti tra il vertice politico e la pubblica amministrazione.

Iniziando dal primo livello, a partire dalla l. 400 del 1988, la direzione che ha caratterizzato i tentativi di riforma dell'organizzazione del governo è stata quella del rafforzamento dei poteri direttivi del presidente del consiglio: a ciò si accompagna inizialmente (ma progressivamente sembra perdere intensità), anche il tentativo di riaffermare il principio di collegialità [95], superando le degenerazioni che erano state efficacemente riassunte nella formula del governo "a direzione plurima dissociata" [96].

---

peraltro già R. Dahl, *Efficienza dell'ordinamento "versus" effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia,* in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo,* Roma – Bari 1994, 5 ss.

[95] Collegialità che, sino ad allora, era stata sostanzialmente emarginata proprio dal prevalere delle dinamiche interpartitiche nella determinazione dell'indirizzo politico: cfr. S. Bartole, *Assetto del governo e relazioni intragovernative*, in *Quad cost.* 1981, 353, che osserva che il consiglio dei ministri, nonostante la formale titolarità del potere di determinare l'indirizzo politico del governo, in realtà si sia rivelato incapace di esprimere iniziative o di elaborare indirizzi propri, posto che la più rilevanti scelte governative venivano ad esso "imposte" a seguito di decisioni assunte in luoghi esterni: all'epoca si trattava prevalentemente delle sedi di composizione interpartitica dove si definiva la linea della maggioranza (vertici o summit) ma anche di articolazioni dello stesso consiglio, come comitati ministeriali o interministeriali, nelle quali, a volte, si riscontrava anche la partecipazione di tecnici esterni, e viene amplificato il ruolo politico dei singoli ministri di settore.

[96] Secondo la felice espressione utilizzata da E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 49, ripresa da innumerevoli altri.

Il governo Ciampi, e il regolamento del 10 novembre 1993, rappresentano forse il punto più avanzato di tale tentativo di rafforzare, in uno con i poteri direttivi del presidente, il principio di collegialità [97]: e non può non suscitare interesse il fatto che, quello che probabilmente è, ad oggi, il più serio tentativo di rendere effettivo il principio di collegialità sia stato fatto da un governo "tecnico", nato in una situazione emergenziale sia dal punto di vista economico che di sistema dei partiti [98], e che si trova ad operare nella assenza di una vera maggioranza politica [99], quasi ad attestare una sorta di incompatibilità, nei fatti, tra protagonismo partitico (in un contesto di coalizione) e definizione di un quadro di regole chiare sugli equilibri interni del governo [100].

Del resto, il relativo recupero della collegialità rimane un fenomeno episodico, legato alle particolari caratteristiche di alcuni governi c.d. "tecnici" [101], mentre il dato più significativo dei governi della XI legislatura (Amato e Ciampi) rimane comunque quello della maggiore autonomia del presidente del consiglio rispetto alle forze politiche della maggioranza, in particolare nell'ambito economico [102]: anche tale ritrovato protagonismo

---

[97] Secondo schemi ben noti in dottrina (L. Paladin, *Governo italiano,* in *Enc. dir.,* XIX, Milano 1970, 675 ss., 710 s. in particolare, e P. Barile, voce *Consiglio dei ministri* in *Enc. giur.,* VIII, Roma 1991; ma sull'equilibrio tra principio monocratico e collegiale, v. già E. Cheli – V. Spaziante, *Il consiglio dei ministri,* cit., 43 ss.): come osservano S. Merlini, G. Guiglia, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri,* in *Quad. cost.* 1994, 477 ss., il governo Ciampi fu il primo – ma forse, bisognerebbe aggiungere, anche l'unico - ad applicare compiutamente la legge n. 400, tanto che gli stessi aa. (*ivi*, 512) si spingono a prevedere che il regolamento non sarà applicato o dovrà essere modificato in futuro, perché troppo tagliato sul modello e sulla situazione particolare in cui si trovò ad operare il governo Ciampi.

[98] Come osserva E. Catelani, *Commento* all'art. 95, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 1842 e s., del resto, è proprio la crisi dei partiti a portare alla maggiore attenzione per gli aspetti organizzativi, nell'impossibilità di continuare ad affidarsi alle prassi in auge nel periodo precedente.

[99] Come attesta, tra l'altro, l'abnorme ricorso alla decretazione di urgenza da parte del governo Ciampi (e prima ancora del governo Amato: S Merlini, G. Guiglia, *Il regolamento,* cit., 509).

[100] Appare insomma significativo che sia stato il governo Ciampi a adottare il regolamento del 1993, e che questo regolamento sia stato visto come la "codificazione" delle "buone prassi", del corretto "metodo di governo" inaugurato da Ciampi e da questi rivendicato (C. A. Ciampi, *Un metodo per governare*, Bologna 1996, p. 9: "… il governo prendeva le sue decisioni nelle sedi naturali, istituzionali, e le portava all'esame del parlamento senza mediazioni…"). In realtà questa conquista del corretto "metodo per governare" corrisponde a una situazione in cui i partiti sono screditati, non esiste una maggioranza, e l'indirizzo politico è integralmente dettato dall'esterno, sotto la pressione congiunta della crisi economica e delle istituzioni comunitarie; è in queste condizioni che si afferma il "metodo per governare", e ogni tentativo di ristabilire una dialettica parlamentare in realtà finirà col ripercuotersi negativamente sul "metodo" in questione.

[101] Significativo è allora, come nota R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006, 358 ss., che, sia pure in misura minore, un certo recupero della collegialità si sia avuto anche in seguito col governo Dini, anch'esso governo "tecnico" privo di una solida maggioranza parlamentare, anche se né il governo Ciampi né il governo Dini furono immuni da aspri conflitti tra presidente e singoli ministri: in particolare il governo Ciampi vide un forte dissidio, sulle privatizzazioni, tra il presidente Ciampi, il ministro del tesoro Barucci e l'allora presidente dell'IRI Prodi, da un lato, e il ministro dell'industria Savona dall'altro, mentre il governo Dini fu contrassegnato dalla ben nota vicende del ministro della giustizia Mancuso.

[102] R. Cherchi, *Il governo di coalizione*, cit., 358 ss., osserva che in ambito economico, e particolarmente con riguardo alle vicende delle privatizzazioni, si riscontra una notevole autonomia del presidente e di alcuni ministri economici, espressa dalla tendenza a costituire comitati ristretti informali per la gestione di passaggi particolarmente delicati (compresa la gestione delle nomine governative), e nei primi episodi di sostituzione di ministri dissenzienti: in particolare si ricorda la sostituzione del ministro delle partecipazioni statali Guarino ad opera di Amato (su cui v. la ricostruzione dello stesso G. Amato, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri*, in Aa. Vv., *Il governo. Atti del XVI convegno annuale A.I.C. - Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Padova 2002, 259 ss.), e quella del ministro dell'industria Savona nel governo Ciampi. Anche M. Cotta e F. Marangoni, *Il governo*, Bologna 2015, 146 ss., osservano come la pratica di ricorrere al rimpasto come soluzione a dissidi interni al governo abbia avuto un incremento proprio con i governi c.d. "tecnici" della XI – XII

presidenziale si colloca, peraltro, in un contesto di profonda crisi dei partiti e di assoluta debolezza del parlamento, e appare espressione di una situazione emergenziale, giustificandosi in nome della necessità, condivisa dalla stessa presidenza della repubblica, di fronteggiare la crisi economica [103] oltre che di far fronte ai più stringenti vincoli comunitari [104].

In tale situazione emergenziale si inserisce il referendum elettorale del 1993 e l'avvio della tormentata transizione al maggioritario: a partire dalla metà degli anni novanta, a fronte del perdurare della tendenza al rafforzamento dei poteri del presidente [105], sembra perdere di rilievo l'altro profilo, relativo al recupero della collegialità.

I decreti legislativi del 1999, che, coerentemente con tale impostazione, da un lato ridefiniscono le competenze dei ministeri in modo da sottrarre alla presidenza almeno una parte delle molteplici funzioni di amministrazione attiva, in modo da rafforzarne le funzioni direttive [106], dall'altro riorganizzano la struttura della stessa presidenza nel tentativo di conferire maggiore efficacia allo svolgimento di tali funzioni, intervengono quindi in uno scenario complessivo e in un quadro politico profondamente mutato rispetto a dieci anni prima.

In particolare, rispetto all'organizzazione della presidenza, il d. lgs. n. 303 del 1999 punta moltissimo sull'accentramento delle funzioni di monitoraggio e di semplificazione, controllo della qualità della legislazione, delegificazione e riordino delle fonti [107]: ma il tentativo di delimitare le funzioni della presidenza non è immune, sin dall'inizio, da profili di ambiguità, soprattutto con riguardo al permanere in capo alla presidenza del consiglio di

---

legislatura; sull'esperienza dei governi Amato e Ciampi, v. anche E. Cheli, *Riflessi della transizione nella forma di governo,* in *Quad. cost.* 1994, 391 ss.

[103] Ancora R. Cherchi, *Il governo di coalizione,* cit., 366, ricorda l'uso spregiudicato della minaccia di apertura della crisi fatto dal governo Amato, non solo nel rapporto coi partiti ma addirittura con le parti sociali (ad es. nella vicenda dell'accordo del 31 luglio 1992, che portò alle dimissioni dell'allora segretario della CGIL Trentin).

[104] Con riferimento ai governi della XI legislatura (Amato e Ciampi) S. Merlini, *il governo parlamentare,* cit., 123 ss., evidenzia come il ruolo "forte" del presidente non fosse da ascrivere solo alla situazione di crisi dei partiti o ai caratteri della personalità dei presidenti, ma anche e soprattutto al fatto che (124) "nella forma di governo italiana stavano divenendo sempre più evidenti quei condizionamenti, o limiti, della nostra sovranità nazionale che, già evidenti nell'Atto unico europeo del 1986, erano stati, poi, sviluppati attraverso il trattato di Maastricht che il VII governo Andreotti aveva sottoscritto il 7 febbraio del 1992.

[105] G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica (2001 – 2010),* in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, 33 ss.; sulla "tendenza infinita" verso il principio monocratico, che contraddistinguerà gli anni successivi, v. anche i contributi raccolti in G. Pasquino (a cura di), *Capi di Governo*, Bologna 2005.

[106] La riduzione delle molteplici funzioni "ministeriali" della presidenza si inquadra in un processo che era già in corso da diversi anni (v. sul punto G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 – 93 cost.,* in G, Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della costituzione. Il consiglio dei ministri,* Bologna – Roma 1994, 158 ss.) ma che non è mai pervenuto al risultato di sottrarre del tutto alla presidenza tali compiti (cfr. anche *ivi,* 197 s.).

[107] Altro aspetto della centralizzazione operata col d. lgs. n. 303 del 1999 (A. Pajno, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna 2000, 86 ss.) è la accentuazione dei compiti di monitoraggio sulla attività generale della p.a., e sulla qualità della legislazione: in particolare quest'ultimo tema, trasversale e di importanza cruciale, vede, a partire dal rapporto Cassese sulla delegificazione, un progressivo trasferimento di compiti (in materia di semplificazione, delegificazione e riordino) dal ministero della giustizia alla presidenza del consiglio, e in particolare al dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, che vede crescere il suo ruolo di presidio della "qualità" della regolamentazione e della sua "semplificazione", ecc. (A. Pajno, *La Presidenza,* cit., 91 ss.). Anche i procedimenti di delegificazione determinano un rafforzamento della presidenza, in particolare attraverso il nucleo per la semplificazione di cui all'art. 3, comma 1, l. n. 50 / 99.

funzioni di amministrazione attiva [108]; funzioni che si accrescono negli anni successivi [109], anche attraverso la riorganizzazione dei dipartimenti e la creazione di strutture di missione, incardinate presso la presidenza ma del tutto estranee alle funzioni di indirizzo [110].

Il rafforzamento dei compiti della presidenza, in altri termini, dalla metà degli anni novanta in poi appare perseguito non già potenziando le funzioni di direzione del collegio, nel tentativo di ristabilire il corretto rapporto tra principio monocratico e principio collegiale, ma attraverso l'accentramento, in capo alla presidenza, di una pluralità di compiti e funzioni, spesso oltretutto in sovrapposizione con quelli di altre strutture, e allo svolgimento dei quali sono chiamati organi e strutture, per lo più appositamente costituite e dal marcato profilo tecnico, che, pur se per lo più collocati ai margini delle sedi formali di determinazione della politica governativa (con funzioni preparatorie, istruttorie, di assistenza), finiscono invece per rivelarsi centrali.

La sensazione che sorge al riguardo, però, è che si tratti di un processo senza fine e ben lontano dal raggiungere un assetto equilibrato e soddisfacente, come sembra testimoniare, da ultimo, anche la recente legge delega sulla riorganizzazione della p.a., che non fa che ipotizzare un ulteriore rafforzamento ed estensione delle funzioni direttive e di controllo della presidenza [111]: la dilatazione dei poteri presidenziali, in altri termini, non conduce necessariamente ad un rafforzamento della presidenza, o, a tutto voler concedere, produce una presidenza forte in un governo debole e disgregato, in cui la maggiore o minore influenza di un ministro viene a dipendere in larga misura dalla sua relazione personale con il presidente e il suo apparato di stretti collaboratori.

In questo contesto, quindi, il rafforzamento del presidente del consiglio viene perseguito non tanto accentuandone la funzione direttiva all'interno del consiglio, ma attraverso l'attribuzione di una miriade di compiti particolari, oltretutto spesso neppure strettamente connessi alla funzione di direzione della politica generale del governo: a ciò si aggiunge, peraltro, l'ulteriore elemento di rafforzamento derivante dal suo porsi come elemento di

[108] Emblematico, ad esempio, il caso delle politiche per le pari opportunità, che restano, anche nel d. lgs. 300, alla presidenza del consiglio, anziché essere attribuite, come forse sarebbe stato logico, al neo – costituito nuovo grande ministero del *welfare* (sul punto, A. Pajno, *La Presidenza,* cit., 86 ss.); altri esempi sono il permanere presso la presidenza del consiglio delle competenze relative alla editoria, alle politiche della famiglia, al servizio civile, ai giovani, allo sport e alle politiche antidroga.

[109] Il caso forse più eclatante è quello del fallimento della prevista agenzia della protezione civile, con il conseguente ritorno al sistema della legge n. 225 del 1992, secondo cui il servizio nazionale della protezione civile fa capo al relativo dipartimento costituito presso la presidenza del consiglio: sulla vicenda, e sulla problematica ricerca di un equilibrio, in materia, tra attribuzioni presidenziali, competenze ministeriali e regionali, v. E. Castorina, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, in *www.forumcostituzionale.it*; sulle ragioni di tale cambiamento di rotta, v. peraltro anche M. Cotta e F. Marangoni, *Il governo*, cit., 180 ss., i quali osservano che si tratta di settore delicato e oggetto di appetiti politici rilevanti, sia perché gestisce molte risorse spesso al di fuori delle procedure ordinarie, sia per la sua grande visibilità mediatica. Più in generale, sul fallimento del disegno di sottrarre alla presidenza i compiti di amministrazione attiva v. S. Merlini, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare". I partiti "maggioritari" e quelli "carismatici" fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiamo?*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, 17 ss.

[110] Previste dall'art. 7 d. lgs. n. 303) per far fronte a compiti temporanei non superiori alla durata del governo stesso, le strutture di missione costituiscono un potente strumento di accentramento in capo alla presidenza di funzioni di amministrazione attiva: si v. ad esempio il caso della struttura di missione contro il dissesto idrogeologico (che, unitamente alla permanenza in capo alla presidenza delle funzioni in materia di protezione civile, contribuisce allo svuotamento delle competenze del ministero dell'interno), o di quella "per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi in materia di riqualificazione dell'edilizia scolastica".

[111] Si pensi, ad esempio, al rafforzamento delle attribuzioni della presidenza in merito alla "vigilanza sulle agenzie governative nazionali", di cui all'art. 8, comma 1, lett. c), n. 5 della l. n. 124 del 2015.

raccordo e di collegamento con altre sedi decisionali, a cominciare dalle istituzioni dell'Unione e dalle organizzazioni internazionali per giungere alla stesse autonomie territoriali [112].

In questa situazione, peraltro, la centralità del presidente del consiglio deve comunque confrontarsi con il ruolo che, proprio in virtù del collegamento con le istanze sovranazionali di cui si è detto, è da riconoscersi (anche) ad altre figure [113], e in particolare, ovviamente, al ministro dell'economia e delle finanze [114]: che tale ministro (e, prima dell'unificazione, quello del tesoro) [115] occupi una posizione del tutto peculiare all'interno del consiglio e nel rapporto con gli altri ministri non è, ovviamente, nulla di nuovo [116], ma non vi è dubbio che a differenziare ulteriormente la sua posizione hanno concorso, dall'altro, l'accorpamento in un unico ministero del tesoro, delle finanze e del bilancio (risalente alle scelte della seconda metà degli anni novanta, e su cui si tornerà più avanti), dall'altro il suo porsi come decisivo snodo e punto di raccordo tra la politica interna e le politiche dell'unione [117].

---

[112] G. Amato, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, cit., 266, se da un lato riconosce che anche in ambiente maggioritario la logica delle coalizioni può di fatto restringere il ruolo del presidente del consiglio a quello di mediazione, dall'altro evidenzia alcune differenze, la prima delle quali è che nel contesto della *multilevel governance*, il presidente del consiglio è componente di numerose sedi istituzionali diverse, nelle quali si prendono decisioni rilevanti per l'indirizzo politico nazionale: consiglio europeo, consiglio dei ministri dell'UE, G8, sul versante UE; sistema delle conferenze e vertici con parti sociali e partiti, sul versante interno.

[113] Anche questo non è un fenomeno inedito: già A. Ruggeri, *Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità,* in Aa. Vv., *Il governo,* cit., 334, osservava che "quanto più si complicano (e la tendenza, come si sa, è proprio questa) le relazioni tra più livelli istituzionali, sia interni a un ordinamento dato che (ed a maggior ragione) interordinamentali, tanto più si fa palese il rischio che la "collegialità" piena (a favore dell'intero Consiglio) possa ulteriormente scemare, a vantaggio di sedi di collegialità "ristretta" ovvero di singole figure istituzionali (Ministri e Presidente del Consiglio)"; si delinea così un ordinamento marcatamente "policentrico" (336), in cui la funzione di indirizzo e coordinamento non è più esclusiva della presidenza del consiglio ma è condivisa da molti ministri (con o senza portafoglio).

[114] D. Nardella, *Il presidente del consiglio dei ministri e le funzioni di promozione e coordinamento dell'attività normativa del governo: strumenti e procedure,* in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo,* cit., 196, sottolinea il ruolo crescente del ministero dell'economia come "filtro" di ogni iniziativa legislativa del governo, ed osserva come sotto questo profilo la posizione del MEF è superiore non solo a quella di ogni altro ministro, ma anche degli altri due ministri "filtro" (cioè quelli il cui concerto deve comunque essere acquisito preliminarmente) e cioè il ministro per la funzione pubblica e quello per le politiche comunitarie (sul punto v., peraltro, già E. Colarullo, *Le funzioni del ministro del Tesoro all'interno del governo nella formazione del bilancio e della spesa dello stato,* in F. Bassanini, S. Merlini (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico,* Bologna 1995, 411).

[115] Sulla posizione peculiare del ministro del tesoro all'interno della compagine governativa incide anche il fatto che, sin dagli anni '20, i direttori delle ragionerie centrali dei singoli ministeri siano nominati dal ministro del tesoro e che quindi le ragionerie, pur incardinate nei ministeri, dipendano dal ministero del tesoro: sul punto, M. Stipo, voce *Ministero*, in *Enc. giur.*, XX, Roma 1990, 8, e O. Sepe, voce *Ministeri (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976, 490 ss., il quale però evidenzia anche come tale scelta finisca col deresponsabilizzare le singole amministrazioni, ostacolando lo sviluppo, al loro interno, di una cultura del controllo della spesa; altri strumenti che rafforzano i poteri del ministero del tesoro nei confronti degli altri ministeri sono poi da ravvisarsi (O. Sepe, *Ministeri,* cit., 499) nella presenza di organi le cui competenze esulano dai confini del ministero, come la stessa ragioneria generale dello stato, il provveditorato generale del tesoro (che rifornisce le altre amministrazioni dei beni e delle attrezzature necessari, in collegamento con l'economato delle altre amministrazioni e anche col poligrafico, che a sua volta è in parte ente strumentale in parte impresa pubblica), ed infine la cassa depositi e prestiti.

[116] Ad es., già G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 – 93 cost.,* cit., 129 s., segnalava la preminenza del "tandem" costituito da presidente del consiglio e ministro del tesoro, soprattutto a partire dalla legge sul bilancio n. 362 del 1988

[117] Sul rafforzamento del potere del ministro dell'economia e finanze derivante dal collegamento con le istituzioni UE v. le considerazioni di S. Merlini, *I partiti, il Parlamento e il governo*, cit., 17 s., che osserva come, se è vero che il presidente del consiglio ha sempre dovuto condividere con i ministri economici "quella

In altri termini, il ruolo peculiare e differenziato del ministro non dipende più solamente dalle particolari funzioni ad esso assegnate, ma si collega a mutamenti organizzativi sul piano interno (l'essere al vertice di un "super ministero" attorno a cui gravita, giocoforza, l'intera politica economica) ed esterno (il suo far parte contemporaneamente del governo e di organi sovranazionali, come l'Ecofin o il consiglio dei governatori del MES).

Il ruolo del ministro dell'economia e delle finanze appare connotato da una forte commistione tra il profilo tecnico e quello politico: se infatti la partecipazione del ministro alle istituzioni UE (a cominciare dall'Ecofin) assume uno spessore marcatamente politico (anche se non va sottovalutato, da questo punto di vista, il ruolo degli uffici tecnici che preparano le riunioni e della rappresentanza permanente presso il consiglio), e se altrettanto politico appare il ruolo del Ministro all'interno del consiglio dei governatori del MES, titolare di rilevanti poteri di scelta in ordine alle situazioni di crisi, d'altro canto, sul piano interno, e particolarmente sul versante della elaborazione delle decisioni di bilancio e di politica economica, il ruolo del ministro e del ministero, ugualmente rafforzato, assume una connotazione più spiccatamente tecnica e si rivela un ruolo soprattutto interdittivo, che non esprime alcun autonomo indirizzo di politica economica, ma che si traduce nella funzione di garante, di fronte alle istituzioni europee, del rispetto del principio di equilibrio di bilancio e delle decisioni di politica economica assunte in sede UE, a fronte delle richieste propriamente "politiche" che arrivano dalla politica nazionale e locale (comprese quelle dello stesso presidente del consiglio).

L'accettazione di tale ruolo, essenzialmente "interdittivo", da parte degli altri componenti del governo sembra essere tanto maggiore quanto maggiore è il profilo "tecnico" del ministro: non pare un caso, infatti, che, almeno a partire dagli anni novanta, indipendentemente dal carattere più o meno "tecnico" o "politico" dei governi che si sono succeduti, al ministero dell'economia siano stati sempre chiamati ministri dallo spiccato profilo "tecnico": e neppure sembra un caso che, tra tutti, quello che ha rivendicato una maggiore fisionomia "politica" (il ministro Tremonti, in particolare nei governi della XIV legislatura) sia stato anche quello che ha avuto i rapporti più difficili con il resto della compagine governativa e con le forze politiche che componevano la coalizione, sino al punto di essere, sia pure per breve periodo, sostituito (ovviamente, da un ministro propriamente "tecnico") [118].

---

quota della politica di direzione che riguarda la politica della spesa", d'altra parte "la competenza dei ministri finanziari a giudicare sulla sostenibilità finanziaria delle proposte di spesa è diventata progressivamente assoluta e incontestabile da quando la piena attuazione del sistema monetario europeo ha conferito loro un potere di interpretare i vincoli e le condizioni posti dall'ordinamento finanziario dell'Unione che può essere difficilmente messa in discussione, soprattutto quando manchino, come accade in Italia, quegli indirizzi puntuali di governo nella politica economica e finanziaria che possano motivatamente contrapporsi a quelli fatti propri dal ministro dell'economie e delle finanze"; si ha, quindi, una generale "diminuzione del "peso relativo" del presidente del consiglio rispetto alle decisioni generali riguardanti la spesa".

[118] In particolare sulle vicende che portano alla sostituzione di Tremonti, accusato da alcune componenti della coalizione di governo di gestire in modo autocratico le sue competenze, preoccupandosi solo del consenso del presidente del consiglio e partito a lui più vicino (la Lega), v. R. Cherchi, *Il Governo di coalizione,* cit., 420 ss., che peraltro osserva anche come a partire dal governo Monti (in cui, peraltro, nei primi mesi il presidente aveva assunto personalmente anche la guida del ministero) gli attriti diminuiscano, non solo per la differente composizione politica dei governi, ma soprattutto per la scelta di nominare sempre un ministro "tecnico" in senso stretto. Sulla medesima vicenda v. anche G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio,* cit., 42 ss.,, e L. Spadacini, la prima fase del secondo Governo Berlusconi, in A. D'Andrea, L. Spadacini (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006),* Brescia 2008, 101 ss.

Da un lato, quindi, l'asse presidente del consiglio – ministro dell'economia, se sufficientemente solido [119], finisce col relegare decisamente in secondo piano gli altri ministri [120], dall'altro pare che tale sorta di "diarchia", per funzionare, richieda che la legittimazione "politica" del presidente si rafforzi (e si armonizzi) con la legittimazione più marcatamente "tecnica" del ministro dell'economia [121]: un altro esempio, insomma, di come tecnica e politica si contaminino e si sostengano a vicenda [122].

Quanto agli altri ministri, laddove conservano una certa dose di autonomia e una propria specifica capacità di influenza [123], questa, diversamente dal passato, non discende più (o quanto meno, non in modo predominante) dalla forza del partito che li esprime [124]: la collegialità diseguale che si riscontra oggi è molto diversa dalla "multipolarità diseguale" di cui si discuteva negli anni ottanta, così come sembra recessiva anche la figura del ministro "capo – delegazione", legata alle logiche del governo di coalizione pre – maggioritario e in particolare del pentapartito [125],

La posizione differenziata di cui alcuni ministri sembrano oggi godere non è, quindi, dovuta tanto e solo al maggiore o minore peso politico delle forze di cui sono espressione, quanto, e soprattutto, a fattori differenti: tra questi, non si deve certamente sottovalutare il

---

[119] L'esigenza di un forte rapporto fiduciario tra il presidente del consiglio ed il ministro è evidenziata anche da M. Cotta e F. Marangoni, *Il governo,* cit., 143 e s., che però sottolineano anche come l'esistenza di un rapporto fiduciario stretto tra ministro e premier non implichi necessariamente che lo stesso rapporto ci sia anche con la struttura tecnico – amministrativa sottostante, stante anche la difficoltà per il singolo ministro di coordinare un apparato organizzativo così complesso e il ruolo crescente assunto in questo ambito dai c.d. "vice ministri" (ad esempio, non è detto che il ministro abbia la stessa capacità d controllo e di direzione sull'apparato del tesoro e su quello delle finanze).

[120] E' ancora R. Cherchi *Il governo di coalizione,* cit., 420 ss., a evocare la suggestione del gabinetto inglese, in cui l'asse primo ministro – cancelliere dello scacchiere praticamente esautora gli altri ministri.

[121] Il che non deve fare dimenticare, però, il carattere squisitamente politico del ruolo che il ministro comunque svolge, in particolare, nella fase "ascendente" della sua cooperazione alla determinazione delle politiche economiche dell'Unione.

[122] Parzialmente diversa, ma con particolare riferimento alle vicende dei governi Berlusconi della XIV legislatura, la visione di G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio*, cit., 76, secondo cui i "crescenti condizionamenti di carattere sovranazionale o internazionale nel tessuto della forma di governo" incidono negativamente sulle prerogative del Presidente del Consiglio, e il "peso determinante del ministro dell'economia sui contenuti degli strumenti giuridici di governo del bilancio (ribaditi, da ultimo, dalla legge n. 196/2009) e, più in generale, sulle scelte di politica economica" determina un indebolimento del ruolo del presidente del consiglio, che "appare più un mediatore tra le diverse istanze dei vari componenti dell'Esecutivo e dei partiti della maggioranza piuttosto che un soggetto determinatore di indirizzi unitari" (su punto v. anche E. Colarullo, *Dieci anni di manovre finanziarie. Gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma,* in P. Caretti, M. C., Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di E. Cheli*, Bologna 2010, 261).

[123] Sulla persistente coesistenza di spinte verso l'assetto monocratico e di residui fenomeni di "anarchia" ministeriale cfr. G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio*, cit., 97, che osserva come la valorizzazione del principio monocratico avvenga "prevalentemente sul piano politico e mediatico, mentre, sul piano dei rapporti interni al Governo, resistono ancora fenomeni di "direzione plurima dissociata", sia pure in forme diverse da quelle radicate fino al 1992.

[124] Sulla maggiore autonomia dei ministri dai partiti nel contesto "semi – maggioritario", cfr. R. Cherchi, *Il governo di coalizione,* cit., 413, che osserva come i partiti, se da un lato "non sembrano avere una forza sufficiente da determinare gli indirizzi dei ministri", d'altro canto tendano piuttosto a "fare affidamento alle *performance* degli stessi per dare sostanza alla propria linea e soddisfare l'esigenza di visibilità politica".

[125] Tale figura, cui la legge 400 aveva consentito di attribuire rilievo anche formale attraverso la possibilità di conferire il titolo di vice presidente del consiglio, in realtà non scompare del tutto ed anzi sopravvive, in qualche modo, in alcuni dei governi di coalizione di ambiente maggioritario: ma il suo depotenziamento è evidente, come dimostra il fatto che il segretario del secondo partito dell'attuale coalizione di governo, che nel governo Letta deteneva oltre che la carica di ministro dell'interno quella di vice presidente, ha tranquillamente accettato, nel passaggio al governo Renzi, la perdita di tale seconda qualifica.

fatto che le aree di competenza di alcuni ministeri - si pensi, ad esempio, alla politica estera [126] e alla difesa [127] - continuano ad essere in parti significative sottratte al controllo ed alla discussione parlamentare, mentre al contempo, negli stessi settori, rimane elevatissimo e decisivo il peso degli apparati amministrativi, detentori di competenze tecniche altamente specializzate e nettamente differenziati dal resto della pubblica amministrazione anche sotto il profilo della carriera [128].

Oltre alla pressione degli apparati burocratici ed alla assenza di un adeguato controllo parlamentare, un fattore che concorre a differenziare la posizione dei ministri ed il rispettivo peso politico pare essere anche l'intensità dei legami fiduciari che ciascun ministro è in grado di stabilire con altre componenti del governo e altre figure istituzionali.

Una vicenda può, a questo riguardo, risultare illuminante: in materia di sfiducia individuale, si è sempre sostenuto che la scarsa efficacia di tale strumento fosse legata al sostegno che i partiti di appartenenza manifestavano a favore del "loro" ministro colpito dalla mozione, minacciando la crisi in caso di accoglimento della mozione e obbligando quini il governo a schierarsi compatto a sostegno del ministro [129]: ebbene, tale tesi, che pure sembrava avere una conferma con la vicenda del ministro Mancuso [130], non spiega però quanto accaduto nell'autunno del 2013, quando il ministro della giustizia Cancellieri, oggetto di una mozione di sfiducia individuale, viene difesa con estrema energia dal presidente del consiglio Letta, nonostante si trattasse (al pari di Mancuso) di un ministro "tecnico" privo di legami organici con forze politiche [131].

Insomma, e per concludere sul punto, la felice formula del "governo a direzione plurima dissociata", che nella ricostruzione originaria trovava "le sue ultime radici nel potere di ricatto di cui dispongono i partiti della coalizione, e per essi i ministri loro rappresentanti nell'esecutivo" [132], se in qualche misura è ancora applicabile, non affonda più (o almeno non

---

[126] Oltre al fenomeno degli accordi in forma semplificata, assai utilizzata in materia militare (di collaborazione militare, fornitura di armi e assistenza tecnico militare a paesi in via di sviluppo), sulla sottrazione alla discussione ed al controllo parlamentare di scelte, pure fondamentali, di politica estera influisce la diffusa tendenza a promuovere la sottoscrizione di accordi e trattati nell'ambito di organizzazioni sovranazionali, sicché la relativa ratifica finisce col porsi come una scelta necessitata in forza della partecipazione dell'Italia a tali organizzazioni: emblematica la segretezza e la pressoché assoluta assenza di discussione che avvolge le trattative per il TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), che vedono coinvolte essenzialmente la commissione europea e il governo USA, con una limitatissima pubblicità e solo timide, tardive aperture alla discussione (senza peraltro coinvolgere il parlamento europeo); al riguardo v. le osservazioni di A. Algostino, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: quando l'impero colpisce ancora?* In *Costituzionalismo.it*, 1/2014.

[127] Si pensi, solo per citare un caso che ha avuto una certa risonanza sui *media*, al problema del controllo sulle spese militari, una tradizionale area franca sottratta alla discussione parlamentare nonostante le aperture contenute nella legge n. 244 del 2012: come è noto, nel luglio 2013 sul questione si registrò una dura presa di posizione del Consiglio supremo di difesa, tendente ad affermare la sussistenza in materia di una sorta di "area riservata" al governo sottratta al controllo parlamentare.

[128] Del resto, la sottrazione al controllo parlamentare della politica estera e della difesa, e il peso decisivo degli apparati tecnici e burocratici in tale ambito, era già una costante del periodo statutario, come osserva S. Merlini, *Il governo parlamentare*, cit., 34 ss.

[129] Cfr. P. Ciarlo, *Commento all'art. 95,* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma 1994, 321 ss., 392: "solo con il consenso del suo partito il ministro può essere spinto a rassegnare le dimissioni o rimosso mediante approvazione di una mozione di sfiducia senza provocare la crisi".

[130] Il ministro Mancuso, infatti, era un ministro c.d. "tecnico", che non era legato ad alcuna delle forze politiche che al tempo sostenevano il governo Dini, e che fu difeso solo da alcune forze politiche di opposizione.

[131] La vicenda appare ancora più significativa dell'esistenza di un diverso "peso" politico dei ministri, che però non è più legato alle dinamiche partitiche, se si confronta il destino del ministro Cancellieri con quello toccato, pochissimi mesi prima, al ministro per le pari opportunità, lo sport e le politiche giovanili Josepha Idem.

[132] P. Ciarlo, *Commento all'art. 95,* cit., 392.

solo) le sue radici nelle dinamiche delle coalizioni e del sistema dei partiti, ma in un complesso (e assai poco trasparente) intreccio di relazioni fiduciarie personali e di pressioni, provenienti tanto da spezzoni dell'apparato pubblico quanto da centri di potere esterni [133].

Tornando ai rapporti ed agli equilibri interni al governo, sembra quindi confermato l'abbandono del tentativo di ripristinare e valorizzare il momento collegiale, e con esso quel delicato equilibrio che la legge n. 400 cercava di perseguire tra la funzione di direzione politica affidata alla presidenza e il principio collegiale: il rafforzamento dei poteri di indirizzo del presidente passa soprattutto attraverso il rapporto diretto che si instaura tra questi e singole figure, che compongono l'apparato del governo, e che comprendono non solo ministri (in particolare ministri senza portafoglio), ma anche vice ministri e sottosegretari e dirigenti "tecnici".

Quanto ai ministri senza portafoglio, la loro presenza sembra sempre meno collegata alla funzione di riequilibrio nei rapporti politici interni al governo, e sempre più si afferma, invece, il loro ruolo di organi delegati dal presidente alla direzione di un settore dell'apparato governativo, e quindi di strumento attraverso cui il presidente dirige e controlla quel settore: in questo contesto, più che la fiducia parlamentare, è la speciale relazione fiduciaria che si instaura con presidente ad acquisire rilievo decisivo [134].

La particolare consonanza di questo modello con le tendenze evolutive generali in atto porta poi, in effetti, ad un complessivo affievolimento della stessa distinzione tra ministri senza portafoglio e ministri titolari di dicastero, come attestata anche dalla presentazione, ancora negli anni novanta, di un progetto di legge di revisione costituzionale volto a prevedere espressamente la possibilità di preporre il ministro, oltre che a un ministero, a una struttura interna di un ministero [135].

---

[133] A tali condizionamenti più o meno "sotterranei" si sommano, come nota R. Cherchi, *Il governo di coalizione,* cit., 413, quelli c.d. "endogovernativi" discendenti da vincoli normativamente previsti, come ad esempio la necessità di acquisire l'assenso preventivo di presidente del consiglio e ministro dell'economia rispetto alle proposte dei ministri.

[134] Come osserva G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 e 93*, cit., 165 ss., già nel sistema delineato dalla legge n. 400 del 1988 esisteva la possibilità che, tra il presidente del consiglio e alcuni ministri senza portafoglio, venisse a configurarsi una speciale relazione fiduciaria e un rapporto di collaborazione diretta, tale da differenziare la posizione di tali ministri rispetto ad altri: possibilità che però, osserva l'a. cit., non trova riscontro nelle prassi dei governi sino alla X legislatura. G. Puccini (*Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del Governo*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità*, cit., 320 e s.), ravvisa un simile rapporto nella relazione tra presidente del consiglio e ministro per gli affari regionali, anche in relazione alla necessità di una speciale cooperazione tra i due nel sistema dei raccordi con le regioni.

[135] Si tratta del progetto AC 6136, poi abortito per la fine della XIII legislatura (su cui v. A. Ruggeri, *Viceministri di nome e di fatto, ovverosia al di fuori della Costituzione?*, in *Quad cost.* 2001, 523 ss.), che prevedeva la possibilità di preporre i ministri non solo a ministeri, ma anche a "porzioni" di ministeri (a specifiche "strutture ministeriali"): in sostanza, la possibilità di un ministero cogestito da più ministri. Del resto, la linea di demarcazione tra ministri titolari di dicastero e ministri senza portafoglio ha sempre avuto momenti di elasticità: si v. quanto osservava già L. Carlassare, *voce Ministeri (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976, 486 ss., sulla presenza di ministri senza portafoglio titolari di attribuzioni conferite per legge (il riferimento era, all'epoca, al ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno). In effetti, sono sempre esistite figure intermedie tra gli estremi del ministro preposto a un dicastero e quello del ministro senza portafoglio titolare di una mera delega e sprovvisto di un proprio apparato organizzativo: sulla frequente attribuzione per legge di competenze ai ministri senza portafoglio v. anche G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 – 93 cost.*, in G, Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della costituzione. Il consiglio dei ministri*, Bologna – Roma 1994, 164 ss.

In questa prospettiva, particolarmente significativo risulta l'utilizzo dei sottosegretari e dei viceministri [136], spesso attraverso la scelta di figure dallo spiccato profilo tecnico, come strumenti di rafforzamento del potere di controllo e di indirizzo del presidente del consiglio sia rispetto alle strutture dipartimentali della stessa presidenza, sia rispetto ai singoli ministeri, dove il sottosegretario – o il vice ministro – finisce con l'operare come "controllore" del ministro [137]: il ruolo chiave e la posizione autonoma acquisita da alcune figure di sottosegretari e viceministri [138], del resto, è attestato dalla frequente presentazione di mozioni di "sfiducia" nei loro confronti [139], che ha indotto taluno a configurare l'esistenza di un rapporto fiduciario intercorrente direttamente tra tali soggetti e le camere [140].

---

[136] Sull'anomalia della figura dei vice ministri, specie in presenza di un incremento del numero dei ministeri (Prodi II), v. E. Catelani, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, in S. Merlini (a cura di), *indirizzo politico e collegialità del governo,* cit., 143 ss., 163 in particolare; D. Bevilacqua, *Gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e dei vice ministri,* in *Giornale dir. amm.* 2006, 387; L. Ciaurro, *La nuova figura dei vice ministri: tra amministrazione e politica*, in *Giur. cost.* 2001, 282; R. Alesse, *Il fallimento istituzionale della figura dei viceministri*, in *Quad cost.* 2003, 834; A. Ruggeri, *Viceministri di nome e di fatto, ovverosia al di fuori della Costituzione?*, cit., 523 ss.

[137] Questa tendenza, presente soprattutto nei governi Prodi (con le nomine alla presidenza del consiglio dei sottosegretari Enrico Micheli e Riccardo Levi, e al ministeri dell'economia dei sottosegretari Piero Giarda, nel 1996, e Nicola Sartor, nel 2006), si rafforza nei governi più recenti: il Governo Letta ha sette sottosegretari e viceministri tecnici, alcuni ricevuti in eredità del precedente governo tecnico (Filippo Patroni Griffi, sottosegretario alla presidenza, Antonio Catricalà, viceministro dello sviluppo economico); e anche il governo Renzi, che pure vorrebbe segnare il "ritorno alla politica", oltre ad avere un tecnico all'economia, vede cinque sottosegretari e viceministri dal profilo tecnico; ci sono poi alcuni politici di strettissima fiducia del presidente assegnati a posizioni chiave (del Rio e poi Lotti come sottosegretari alla presidenza, Morando come viceministro all'economia). M. Cotta, F. Marangoni, *Il governo,* cit., 133 ss., osservano che l'uso dei sottosegretari come "guardiani" del ministro era già frequente nella c.d. "prima repubblica", in cui però tale funzione era svolta essenzialmente per conto della altre forze della coalizione; nella c.d. "seconda repubblica, invece, si afferma la prassi di nominare in posti chiave (di sottosegretario o di vice – ministro) una certa quantità di figure, spesso dal profilo tecnico, ma vicine al presidente del consiglio, con un ruolo di controllo e contrappeso rispetto al potere del ministro e di rafforzamento del potere del presidente (sul punto, v. anche L. Verzichelli, M. Cotta, *Shades of technocracy. The varying use of non – partisan ministers in Italy,* in A. Costa Pinto, M.- Cotta e P. Tavares de Almeida (a cura di), *Non partisan ministers in Europe,* Oxford 2015).

[138] Al punto che può risultare politicamente più influente un sottosegretario strettamente legato al presidente del consiglio di un ministro a capo di un dicastero: una posizione centrale, in questo senso, è quella assunta – soprattutto in alcuni governi - dalla figura del sottosegretario alla presidenza con funzioni di segretario del consiglio dei ministri (si pensi alla figura di Gianni Letta in tutti i governi presieduti da Berlusconi, o a quella di Graziano Del Rio nella prima fase del governo Renzi); sulla figura del sottosegretario alla presidenza v. F. Cuocolo, voce *Sottosegretari di Stato,* in *Enc. Giur.*, XXX, Roma 1993; L. Ciaurro, voce *Sottosegretari di Stato,* in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano 1990, 168 ss.; L. Elia, *i sottosegretari di Stato rivestono funzioni di governo?*, in *Scritti in memoria di A. Giuffré*, III, Milano 1967, 447 ss.; L. Ventura, *Nota in tema di sottosegretari di Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1986, 469 ss.

[139] Si vedano, ad esempio, i casi delle mozioni di "sfiducia" (*rectius*, di censura) parlamentari nei confronti dei sottosegretari Taormina e Stefani, del vice ministro Visco, del sottosegretario Cosentino (su cui v. R. Cassano, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei sottosegretari di stato. Eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, in *Dir. pubbl.* 2010, 433 ss.): nei primi due casi si chiede al governo di ritirare le deleghe, nel terzo si chiede, alternativamente, al governo di ritirare le deleghe e al Ministro di dimettersi, nel quarto si chiede al governo di invitare il sottosegretario a dimettersi. Particolarmente interessante appare la vicenda del sottosegretario alla protezione civile Bertolaso, che rappresenta "un unicum" per le peculiarità che contraddistinguono la nascita stessa di tale organo e l'attribuzione delle relative deleghe, avvenuta, non già con l'usuale strumento del decreto ministeriale (come previsto dall'art. 10, comma 3, della l. n. 400) ma con decreto legge (prima con il d. l. n. 90 del 2008, poi con il d. l. n. 195 del 2009, rispettivamente relativi all'emergenza rifiuti in Campania, all'emergenza del sisma in Abruzzo e – con l'occasione – alla riorganizzazione della protezione civile): in particolare, era stata la legge 14 luglio 2008 n. 123, di conversione del d.l. n. 90, ad istituire il sottosegretario per l'emergenza rifiuti in Campania, e ad attribuire la carica (in deroga alle disposizioni della legge Frattini, n. 215 del 2004, che vieta il cumulo tra capo dipartimento e sottosegretario) al capo del

Emblematico della tendenza al rafforzamento del potere direttivo del presidente per il tramite dell'espansione dell'apparato da lui diretto è poi anche il ricorso a organi temporanei come le "strutture di missione", di cui si è già detto, o il commissario straordinario: di particolare interesse è la figura del c.d. commissario alla *spending review*, in cui il possesso di specifiche competenze tecniche si coniuga con un forte legame fiduciario con la figura del presidente [141], e che può senz'altro essere inquadrato come una delle più evidenti espressioni della commistione tra tecnica e politica.

A prescindere dai risultati non esaltanti ottenuti dai quattro commissari succedutisi in poco più di tre anni, infatti, non è fuori luogo chiedersi quale ragione abbia spinto alla creazione di una figura simile, per svolgere compiti che avrebbero potuto molto probabilmente essere svolti dalle strutture esistenti, a cominciare dal quelle del ministero del tesoro, tra l'altro molto più facilitate nella raccolta del materiale e delle informazioni necessarie rispetto ad un organo comunque esterno all'apparato: sorge quindi l'impressione che il ricorso a tale figura, al di là delle motivazioni di rito che fanno come sempre leva sul mito del tecnico esterno ed imparziale, sia servita soprattutto a mettere sotto pressione le singole amministrazioni, contemporaneamente sottraendo alla sede collegiale la discussione su un tema così delicato e sensibile come quello della riduzione della spesa.

Un ultimo, ma non meno importante fattore di depotenziamento delle istanze "tecniche" interne, a favore di soggetti legati ad un rapporto fiduciario diretta con la presidenza, è infine costituito dalla tendenza di quest'ultima a servirsi di consiglieri esterni all'amministrazione, scelti sulla base di conoscenza diretta e di rapporti informali, che finiscono con l'esautorare gli apparti tecnici della presidenza [142].

---

dipartimento della protezione civile; altra particolarità è che si tratta di una carica temporanea, per far fronte a una specifica emergenza (anche se prorogata nel 2009, complice il sisma in Abruzzo). L'istituzione di un sottosegretario con atto normativo primario ha peraltro un precedente nella istituzione del sottosegretario per "la fame nel mondo" disposta dalla l. n. 73 del 1985, ma nel caso Bertolaso la legge si spinge ad attribuire direttamente le funzioni senza che vi sia, neppure formalmente, una "delega" da parte della presidenza del consiglio. Oltre a ciò, si evidenzia che le competenze attribuite al nuovo sottosegretario costituivano in attività derogatorie di un gran numero di leggi (sulla vicenda, assai anomala, della protezione civile, v. anche G. Azzariti, *L'eccezione e il sovrano. Quando l'emergenza diventa ordinaria amministrazione,* in costituzionalismo.it, 17 febbraio 2010).

[140] In particolare, con riferimento alla vicenda del sottosegretario Bertolaso, R. Cassano (*Brevi note,* cit., 452 ss.) si chiede se, date le particolarità che contraddistinguono la nomina e l'attribuzione delle funzioni, entrambe avvenute per legge, ciò non porti a configurare quanto meno un embrione di rapporto fiduciario diretto tra sottosegretario e camere: secondo l'a. (*Brevi note,* cit., 466) l'attribuzione ad un sottosegretario di compiti così estesi e rilevanti e, soprattutto, che non si ricollegano ad alcun ministro ma sono svolti in sostanziale autonomia rispetto allo stesso governo, se non dovesse rappresentare un *unicum* e si dovesse consolidare, dovrebbe sfociare nel riconoscimento di una forma di responsabilità politica (sulla problema dell'assenza di responsabilità politica diretta in capo a segretari dotati di deleghe particolarmente "pesanti", v. G. U. Rescigno, voce *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano 1988, 1357). Al riguardo, fermo restando che sino ad oggi la vicenda Bertolaso non pare essersi ripetuta, e rinviando a quanto si osserva in seguito (paragrafo 18), si può anticipare che la questione non appare di enorme rilievo, dal momento che, anche ad escludere che il rapporto fiduciario intercorra direttamente con la camera, non vi è dubbio che la camera potrebbe comunque obbligare il governo a licenziare il ministro attivando il meccanismo fiduciario, se non nei confronti ministro di riferimento, nei confronti dell'intero governo.

[141] Basti pensare che, a partire dalla istituzione della figura col governo Monti, nel 2012, vi sono stati, in meno di 4 anni, ben quattro diversi commissari.

[142] Cfr. ad es. quanto osservano M. Cotta e F. Marangoni, *Il governo,* cit., 188, sul fatto che una struttura strategica come il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, al cui interno il Nucleo tecnico per il coordinamento della politica economica dovrebbe svolgere funzioni di supporto tecnico all'attività di impulso e di coordinamento del Presidente del consiglio dei ministri in materia economica e finanziaria ai fini della realizzazione del programma di politica economica del governo (così il d.p.c.m. 21

Sembra, insomma, confermata l'impressione che si assista ad una ambigua commistione tra legittimazione tecnocratica e legame fiduciario personale, funzionale ad una disarticolazione della collegialità e ad una ridefinizione degli equilibri di potere all'interno del consiglio: il rafforzamento dei poteri del premier sembra perseguito molto più attraverso la collocazione di personale di fiducia, magari legittimato dal possesso di specifiche competenze tecniche, in determinate posizioni chiave, che non attraverso l'utilizzo delle funzioni di coordinamento dei ministri e di direzione del collegio ipotizzate nell'art. 95 cost. e disciplinate nella l. 400, come attesta, peraltro, anche la progressiva perdita di peso politico dei comitati interministeriali [143].

7. (segue) b) *Organizzazione interna del governo e* governance *"multilivello".*

La destrutturazione della collegialità è accentuata dal rapporto, da un lato, con il sistema delle autonomie, dall'altro con le istituzioni UE: se infatti, con riferimento alla posizione complessiva del governo nel sistema costituzionale, non vi è dubbio che l'inserimento in un sistema di *governance* c.d. "multilivello" si traduca in un rafforzamento dell'esecutivo [144], quando dalla posizione del governo nel suo insieme si passa al livello della organizzazione interna il quadro si fa decisamente più complesso, e la necessità di costituire stabili canali di raccordo con altri livelli di governo rappresenta un ulteriore momento di superamento della collegialità, isolando e facendo emergere il ruolo autonomo di singole figure, strutture e apparati tecnici, e, ovviamente, il loro rapporto, talvolta problematico, con il presidente del consiglio.

La necessità del confronto con le sedi sovranazionali, da un lato, e con il sistema delle autonomie dall'altro, postula, come è ovvio, l'individuazione di canali di comunicazione e spazi di discussione e confronto, ancorché spesso non compiutamente formalizzati: e se, da un lato, al livello che, semplificando, si potrebbe definire "costituzionale", ciò pare tradursi in un notevole rafforzamento del ruolo del governo, dall'altro, sul versante che, con altrettanta semplificazione, potremmo definire "amministrativo", si riscontra la progressiva, per quanto faticosa e certo non priva di problemi, emersione di modelli di amministrazione "policentrici" e a "rete", in cui gli organi dialogano con una pluralità di centri di potere e in cui un ruolo determinante è svolto sia dalla attività sotterranea di raccordo e di composizione, spesso

---

maggio 2013 art. 1), si trovi oggi ad essere surclassato dal più informale, ma politicamente più influente, gruppo di consiglieri economici di fiducia scelti direttamente dal *premier*.

[143] Con l'eccezione del neo – costituito CIAE (su cui *infra*). La crisi dei comitati ha del resto origini antiche (cfr. sul punto già A. Ruggeri, *Il consiglio dei ministri nella costituzione italiana*, Milano 1981, 203 ss.), e su di essa non pare avere influito significativamente il tentativo effettuato dalla legge n. 400 di rilanciarne il ruolo nella prospettiva di un rafforzamento della collegialità del governo.

[144] Come osserva A. Ruggeri, in AIC 2001, 332 ss., il fatto che nelle varie sedi di raccordo (sistema delle conferenze, istituzioni UE) sia il governo a rappresentare le istanze nazionali nella contrattazione gli conferisce un *surplus* di legittimazione eccendente quella derivante dal rapporto fiduciario; nello stesso senso cfr. N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna 2003, 382 ss.), che osserva come la capacità del governo di recepire *input* provenienti dal basso o dall'esterno costituisca un fattore di rafforzamento del ruolo del governo anche nella normazione. Ciò, del resto, rappresenta un fenomeno assolutamente comune nella generalità degli ordinamenti che sperimentano forme di *governance* c.d. "multilivello": come osserva P. Carrozza, *Governo e amministrazione* , in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto pubblico comparato*, Roma – Bari 2013, 853 ss., 906, il governo "multilivello" determina sempre un rafforzamento dell'esecutivo ("in un contesto di forte interdipendenza reciproca e di altrettanto forte richiesta di partecipazione come primaria espressione di identità, decidere (ma anche porre norme) è possibile solo ricomponendo la frammentazione del potere stesso e dunque mediante un'azione soprattutto relazionale, di costruzione relazionale del consenso sulla decisione e sui suoi obiettivi (un'azione di *governance*, si è detto)".

svolta da uffici e organi "tecnici", sia dalle capacità di relazione, di dialogo ed anche dalla forza contrattuale dei vari attori, che spesso si misura anche in sedi e con strumenti informali.

Con riguardo ad esempio al rapporto con le autonomie, se sul piano dei rapporti con gli atri organi costituzionali il raccordo con le autonomie, soprattutto attraverso il sistema delle conferenze, determina un indubbio rafforzamento dei poteri del governo [145], per contro, sul versante "interno", quello cioè dei rapporti tra presidente del consiglio e ministri, quello che si apre è più uno spazio di azione, in cui però, a seconda degli equilibri politici, il rafforzamento dei poteri presidenziali avviene anche attraverso il coinvolgimento, più o meno necessario, di altre figure.

Si pone, in primo luogo, il problema del rapporto tra presidente del consiglio ed il ministro per gli affari regionali: nonostante, infatti, l'art. 4 del d. lgs. n. 303 del 1999 sia chiaro nell'affidare al presidente del consiglio la cura dei rapporti con le autonomie, nel succedersi dei vari governi successivi alla entrata in vigore del d. lgs. n. 303 si è assistito ad una alternanza di fasi, in cui è risultato di volta in volta preminente il ruolo dell'uno e dell'altro, ovviamente anche in relazione agli equilibri politici caratterizzanti ogni compagine governativa e alle caratteristiche del titolare della delega [146]. Considerazioni in parte analoghe devono svolgersi per il ministro per le politiche europee, che assume un ruolo importante in relazione al necessario coinvolgimento delle regioni nella attuazione delle politiche dell'Unione, e per i vari ministri di settore che non possono non possono essere coinvolti in ragione delle loro specifiche competenze (come quello per le politiche agricole e forestali), mentre del tutto peculiare è il ruolo che anche in questo ambito assume, come è ovvio, il ministero dell'economia e delle finanze [147].

In questo contesto, appare significativo che il governo attualmente in carica, dopo le dimissioni del ministro rassegnate nel gennaio 2015, abbia ritenuto di non procedere alla sua sostituzione, e di affidarne le funzioni (ad eccezione della presidenza della conferenza unificata) al sottosegretario agli affari regionali: non diversamente da quanto, quanto, come si

[145] Sul sistema di raccordo con le regioni come fattore di rafforzamento del governo a scapito del parlamento v. S. Niccolai, *Il Governo,* Roma – Bari 2003, 32; nello stesso senso e per altri riferimenti dottrinali G. Puccini, *Raccordi tra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del Governo,* in Merlini, 253 ss., 294, n. 74 e 75. Con riferimento al sistema delle conferenze, peraltro, non si può non evidenziare come tale strumento di raccordo tra politiche statali e regionali rischi di essere messo in crisi dalla prospettata nuova configurazione del senato come camera delle autonomie. La mancata definizione del rapporto tra le due sedi, oltre a risultare foriera di sovrapposizioni e duplicazioni di competenze, denota anche una vistosa contraddizione: proprio in un momento in cui il rafforzamento dell'esecutivo e del premier viene additato come una soluzione ai problemi del paese, uno strumento che ha determinato un oggettivo rafforzamento della posizione del governo nel sistema viene "affiancato" da un meccanismo di raccordo che risponde ad una filosofia completamente diversa e che non potrà che indebolirne l'efficacia, salvo che, come peraltro pare prevedibile, il ruolo del nuovo senato non si riduca a quello di uno sterile doppione depotenziato della camera.

[146] Così, se nelle prime due legislature successive all'entrata in vigore del d. lgs. n. 303, è parso preminente il ruolo del ministro, il quarto governo Berlusconi, nella XIV legislatura, ha registrato un cambio di indirizzo: nel delegare (d.p.c m. 13 giugno 2008), – le funzioni al ministro, infatti, si utilizzano espressioni più sfumate e deboli di quelle dell'art. 4 del d. lgs. 303, e nella discussione sulle politiche regionali vengono sempre più spesso coinvolti anche ministri; a parziale compensazione di ciò, la presidenza della conferenza stato regioni è invece quasi sempre delegata al ministro.

[147] Per una ricognizione generale sul punto, v. G. Puccini, *Raccordi tra Governo e autonomie*, cit., 305 ss.: al ruolo della presidenza del consiglio all'interno delle conferenze dovrebbe poi fare riscontro, specularmente, la partecipazione del presidente della conferenza stato regioni, in via ordinaria e con diritto di voto, alle riunioni del CIPE (G. Puccini, *Raccordi tra Governo e autonomie territoriali,* cit., 265 ss.), anche se va detto, però, che il rilievo di tale presenza sulle politiche del governo è relativo, in dal momento che le funzioni generali, di programmazione e determinazione delle linee generali della politica economica, attribuite al CIPE dalla legge, sono state esercitate molto poco (anche se, d'altro canto, il CIPE rimane titolare di una molteplicità di attribuzioni concrete e specifiche, in particolare in merito alla allocazione di fondi e risorse).

vedrà tra breve, accade per il ministro per le politiche europee, l'ampio potere conferito alla presidenza del consiglio di determinarsi in ordine alle competenze dei ministri senza portafoglio viene così utilizzato per sottrarre alla sede collegiale ambiti strategici come quello del rapporto con le autonomie e con l'unione europea.

Di non minore complessità, anzi decisamente più articolata, è la situazione che si riscontra con riferimento al raccordo con le istituzioni UE: accanto al rafforzamento dei poteri del governo e, al suo interno, del presidente del consiglio, al livello dell'amministrazione la necessità di raccordarsi con le istituzioni e politiche comunitarie determina effetti molto rilevanti, che hanno la loro manifestazione estrema nella nascita di organismi amministrativi del tutto o parzialmente svincolati dall'indirizzo governativo, dalle autorità indipendenti sino alla nascita di complessi organizzativi ispirati ad un modello di amministrazione a rete o "policentrica".

Anche al livello dei rapporti interni al consiglio dei ministri, peraltro, il quadro determinato dall'esigenza di raccordo con le istituzioni dell'Unione si rivela a dir poco complesso: se da un lato vi è sicuramente un rafforzamento del ruolo del presidente del consiglio (cui peraltro già la legge n. 400 affidava un ruolo centrale) [148], dall'altro il presidente del consiglio, nel suo ruolo di garante dell'attuazione delle politiche comunitarie, deve confrontarsi con un apparato organizzativo connotato da una notevole complessità [149].

Al ruolo centrale attribuito al ministero degli esteri nella prima fase della costruzione comunitaria [150], è venuto a sovrapporsi e progressivamente a sostituirsi quello del presidente del consiglio e del dipartimento per le politiche europee [151], la cui vicenda alquanto

[148] S. Baroncelli, *Il ruolo del governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'unione europea*, Torino 2008, 151 ss.; sul tema v. già, in generale, A. Ruggeri, *L'ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri in rapporto alle comunità europee*, in *Riv. it dir. pubbl. com.* 1994, 1194.

[149] Sulla complessità dell'apparato organizzativo preposto alla gestione dei rapporti con l'Unione v. C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana*, in M. P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., 863 ss.: ai diversi organi a ciò specificamente preposti, va poi aggiunto che tutti i ministeri hanno uffici che si occupano di affari europei, anche sulla base di quanto dispone l'art. 2 comma 4 del d. lgs. n. 300, che riconosce la competenza dei ministeri, senza distinzioni, a intrattenere rapporti con organismi sovranazionali ed internazionali; per inciso, questo aspetto rappresenta una ulteriore forma di penetrazione delle logiche tecnocratiche nella struttura del governo, dal momento che le organizzazioni internazionali parlano ed operano spesso attraverso (veri o presunti) "tecnici".

[150] Ruolo che, peraltro, è sempre stato oggetto di resistenza da parte delle altre amministrazioni statali (sul punto cfr. C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana,* cit., 882), e che in realtà già negli anni settanta appariva in declino; cfr. al riguardo O. Sepe, voce *Ministeri*, cit., 505, che già allora constatava la tendenza dell'ordinamento comunitario a rapportarsi direttamente con i singoli ministeri più che col ministero degli esteri, mentre quest'ultimo si vedeva relegato in un ruolo formale, e al più "politico" nel senso più astratto del termine, "laddove le questioni sostanziali e soprattutto tecniche e pratiche sono trattate e risolte dai funzionari e dagli uffici dei ministeri di volta in volta interessati". Sulla progressiva erosione dei compiti del ministero degli esteri a seguito del progredire dell'integrazione comunitaria (per cui le singole amministrazioni tendono a rapportarsi direttamente con le istituzioni europee) e della globalizzazione economica e finanziaria (per cui molti rapporti con istituzioni economiche internazionali vengono gestiti dal ministero dell'economia) v. anche G. D'Auria, *Il ministero degli affari esteri*, in A. Pajno – L. Torchia, *la riforma del governo*, cit., 196.

[151] Come ricorda C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana*, cit., loc., cit., originariamente il referente primario del neo costituito ministro senza portafoglio per le politiche comunitarie (istituito con d.p.c.m. 25 luglio 1980) sarebbe dovuto essere appunto il ministero degli affari esteri: essendo apparso sin da subito chiaro che la collaborazione era destinata a non funzionare, venne creato (con l'ordine di servizio del 12 settembre 1981) il dipartimento per gli affari comunitari.

tormentata dimostra peraltro come il collegamento con le istituzioni europee sia da sempre un punto di tensione negli equilibri interni del governo [152].

In particolare, il dipartimento appare sin dalla sua nascita caratterizzato da una fondamentale ambiguità, oscillando tra il ruolo di mera struttura servente rispetto ai poteri riconosciuti in questo ambito al presidente del consiglio, e quello di una struttura connotata da maggiore autonomia, nel suo ruolo di coordinamento delle molteplici amministrazioni coinvolte [153]: e questa continua oscillazione caratterizza anche la fase più recente, che dapprima vede confermato il ruolo preminente della presidenza [154], e successivamente vede il tentativo di recuperare un ruolo di coordinamento del dipartimento e del ministro rispetto alle varie amministrazioni interessate [155], tentativo culminato nella istituzione del comitato

[152] Dopo la sua istituzione nel 1981, il dipartimento per gli affari comunitari, con la c.d. legge "Fabbri" (n. 183 del 1987) assume la denominazione di dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e viene stabilmente incardinato presso la presidenza del consiglio, presso cui viene anche istituito un comitato consultivo; inoltre, la legge Fabbri prevede la presenza del ministro per le politiche comunitarie nel CIPE, di cui diventa uno dei membri più importanti: la effettiva attivazione del dipartimento, peraltro, avviene solo nel 1990, mentre nel frattempo intervengono la legge n. 400 e la c.d. legge "La Pergola" (n. 86 del 1989). Nel 1992, il dipartimento è unificato con quello degli affari regionali, nel 1996 i due dipartimenti sono nuovamente separati (gli affari regionali sono accorpati alla funzione pubblica), ma il relativo ministro non è nominato: nel frattempo, però, con d.p.c.m. 10 marzo 1994, nell'ambito del segretariato generale della presidenza del consiglio è istituita la segreteria per gli affari comunitari; è solo con le riforme della fine degli anni novanta, insomma, che il ruolo del dipartimento e del ministro sembrano stabilizzarsi.

[153] Significativo che il dipartimento nasca (sulla base della legge "Fabbri" del 1987) pressoché in contemporanea con la legge n. 400 del 1988 e con la c.d. legge "La Pergola", e che i tre provvedimenti si caratterizzino (S. Baroncelli, *Il ruolo del governo*, cit., 155 e s.) per un approccio molto diverso: la l. Fabbri punta a dare un ruolo autonomo al dipartimento e al ministro (le cui competenze, diversamente da quanto accade di norma per i ministri senza portafoglio, sono previse per legge); la l. 400 rafforza invece i poteri direttivi del presidente del consiglio (in particolare sui dipartimenti della presidenza); infine, la legge La Pergola torna a valorizzare il ruolo del ministro, sminuendo il rilievo della delega del presidente e affidandogli direttamente il compito di predisporre la legge comunitaria, e valorizza la collegialità, prevedendo un gran numero di concerti e intese tra ministro delle politiche comunitarie, ministro degli esteri e altri. In questo contesto, il d.p.c m. 30 aprile 1990, che istituisce il dipartimento sulla base della legge del 1987, subisce il decisivo influsso della legge n. 400, che come si è detto, accentuando le funzioni di indirizzo del presidente del consiglio, configura un dipartimento "debole", anche per effetto della attribuzione di una serie di funzioni tanto ampia da renderne di fatto impossibile la compiuta attuazione (per questo rilievo v. Ruggeri, *L'ordinamento della presidenza del consiglio*, cit., 1198 e s.).

[154] Dapprima, i d. lgs. 300 e 303 del 1999 si pongono sulla scia della l. 400, valorizzando le funzioni di indirizzo e coordinamento del presidente del consiglio, che, nel sistema dei decreti legislativi del 1999 diventa il fulcro della partecipazione italiana ai processi UE sia nella fase ascendente che in quella discendente; vengono poi individuate più nettamente le competenze del ministro per le politiche comunitarie, cui è attribuito il potere di dirigere e organizzare il dipartimento, e del ministro degli esteri, competente per le questioni concernenti le modifiche ai trattati, per la PESC e per tutto ciò che attiene alle relazioni internazionali della UE, oltre a costituire il riferimento della rappresentanza permanente (aperta, però, anche a funzionari esterni al ministero degli esteri).

[155] Questo avviene anche sulla spinta della riforma del titolo V della parte II della costituzione, che pone il problema di riconoscere un ruolo più significativo alle regioni: ciò che si tenta di fare dapprima con la legge n. 131 del 2003, con cui si riconosce ai rappresentanti delle regioni la possibilità di partecipare alle delegazioni governative presso il consiglio dell'unione, e successivamente con la legge n. 11 del 2005, con cui si cerca di rendere più efficace il coordinamento coinvolgendo anche le regioni e il parlamento (in particolare prevedendo obblighi di comunicazione), ma soprattutto istituendo il comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE). Sulla situazione precedente la l. n. 11 del 2005 v. anche C. Franchini, *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria: l'organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2004, 1179 ss.

interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), poi ridenominato comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) [156].

Il fatto che si sia pervenuti a riesumare uno strumento apparentemente desueto come il comitato interministeriale è indice della estrema difficoltà di raggiungere un assetto equilibrato nei rapporti tra le varie amministrazioni coinvolte: difficoltà in parte legata anche ad una condizione di cronica debolezza del dipartimento per le politiche europee, il quale, pur essendo titolare di funzioni di grande rilievo e previste per legge, non è di fatto trattato diversamente da ogni altro dipartimento della presidenza [157], non dispone di specifici poteri di coordinamento dotati di concreta efficacia giuridica [158], ed infine, non dispone, in realtà, di un vero strumento di raccordo con le istituzioni dell'Unione, posto che tale ruolo è, in realtà, svolto dalla rappresentanza permanente, che però non è alle dipendenze del dipartimento ma del ministero degli affari esteri [159].

Ulteriore elemento di difficoltà è costituito, anche in questo ambito, dalla necessità di rapportarsi con il sistema delle autonomie, ed in particolare con le regioni, le quali, nella c.d. nella fase "ascendente", essendo ammesse a dialogare direttamente con le istituzioni dell'Unione [160], tendono a "saltare" l'intermediazione governativa [161], mentre, nella fase "discendente", nonostante gli sforzi effettuati sin dagli anni novanta per la creazione di ulteriori momenti di coordinamento [162], incontrano spesso consistenti difficoltà nel dare una

---

[156] Al riguardo v. S. Baroncelli, *Il ruolo del governo,* cit., 165 ss.: al CIACE, istituito con la legge n. 11 del 2005, l'art. 2 della l. n. 234 del 2012 sostituisce il CIAE, convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei, e a cui partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno. Come precisa la stessa Baroncelli (167), il comitato non è un semplice organo consultivo o ausiliario, ma un vero comitato interministeriale, in quanto può adottare proprie decisioni: il suo ruolo è importante soprattutto nella fase ascendente, per la definizione della posizione italiana da portare al consiglio europeo, mentre nella fase discendente ha importanti funzioni di monitoraggio sulla conformità dell'ordinamento interno agli obblighi europei, in parte coincidenti con le funzioni del dipartimento, e funzioni di indirizzo e coordinamento, che si esplicano attraverso direttive nei confronti dei ministri e delle amministrazioni in genere.

[157] C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana,* cit., 894 ss.

[158] In realtà, l'impressione è che ogni spezzone, ogni settore tenda a autorappresentarsi nel rapporto con le istituzioni europee, rifiutando l'intermediazione di un'unica struttura, il che ha quindi operato come fattore di frammentazione del quadro amministrativo: la nozione di "coordinamento", che costituisce il fulcro delle funzioni del ministro e del dipartimento, in questo contesto subisce un indebolimento, anche perché non ci si è preoccupati di individuare gli strumenti attraverso cui il coordinamento si sarebbe dovuto esercitare, e di conseguenze esso si è trovato affidato soprattutto a iniziative e contatti personali, secondo quello che peraltro è un fenomeno frequente nel nostro ordinamento (come osserva S. Cassese, *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in G. Amato, M. Marongiu (a cura di), *L'amministrazione della società complessa,* Bologna 1982, 22.

[159] C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana,* cit., 895: ma v. anche quanto si osserva *infra,* sulla tendenza della rappresentanza permanente ad affrancarsi dal ministero degli esteri.

[160] Attraverso l'istituzione del comitato delle regioni, su cui (e in generale sul coinvolgimento delle regioni nella fase c.d. "ascendente") v. L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti,* cit., 211. Sul versante interno, però, si v. quanto osserva C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana,* cit., 881, circa il fatto che le regioni non si sono dotate di strutture nuove e particolarmente efficienti, e che non molto efficiente si è dimostrata, nella gestione del raccordo con l'UE, anche la stessa conferenza stato regioni.

[161] Cfr. C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa italiana*, cit., 877: "similmente a quanto è accaduto nella maggior parte degli stati membri, anche in Italia si è affermata la tendenza all'ampliamento del ruolo delle regioni nei rapporti con l'Unione europea e, corrispondentemente, alla limitazione di quello dell'amministrazione centrale, che si viene a trovare tra due livelli contrapposti di governo, quello regionale e quello comunitario, che concorrono a ridurre l'ambito delle sue attribuzioni".

[162] Come la "cabina di regia nazionale" (istituita con l'art. 6 del d.l. 244 del 1995, conv. in l. 341 del 1995, presso il ministero del bilancio e della programmazione (ora MEF) come centro di riferimento per le

efficace attuazione alle politiche dell'Unione, come testimonia anche l'annoso problema dell'inefficiente utilizzo delle risorse europee.

In questo problematico contesto viene a collocarsi la figura del ministro per le politiche europee, la cui maggiore o minore autonomia, rispetto al presidente del consiglio, non può che dipendere ora dal peso politico, ora dall'autorevolezza della figura [163]: particolarmente radicale, in questo contesto, pare la scelta effettuata dal governo in carica di attribuire la delega per le politiche europee, non diversamente da quanto si è visto per gli affari regionali, ad un sottosegretario alla presidenza del consiglio anziché ad un ministro senza portafoglio, scelta che segna un punto estremo, poiché non solo implica un ovvio rafforzamento del potere direttivo della presidenza, ma soprattutto segna un ulteriore *vulnus* al principio di collegialità.

E' particolarmente interessante che la sottrazione del coordinamento delle politiche europee alla sede collegiale si accompagni ad una accentuazione degli aspetti tecnici dell'ufficio e della funzione: così, se da un lato non stupisce che il sottosegretario delegato, per quanto legato al presidente da uno stretto rapporto fiduciario e proveniente dalle file del partito di maggioranza, abbia anche un profilo tecnico di rilievo; dall'altro, si deve prendere atto del ruolo sempre più importante che, nel funzionamento del complesso sistema che fa perno sul dipartimento, il comitato interministeriale e il coreper, è svolto dalle sedi tecniche incaricate di assistere gli organi politici nella loro attività.

In particolare, il CIAE è coadiuvato da un comitato tecnico di valutazione, a sua volta incardinato presso il dipartimento per le politiche europee [164], e che opera in stretto coordinamento, da un lato col dipartimento per le politiche comunitarie, dall'altro con la rappresentanza permanente presso la UE, il cui presidente o un suo delegato può essere invitato a partecipare ai lavori: si delinea così un complesso apparato tecnico che diviene il perno attorno cui ruota l'intero sistema di raccordo [165], e il cui riferimento essenziale è costituito dal direttore della segreteria del CIAE, istituita presso il dipartimento per le politiche europee, e cui spetta convocare il comitato tecnico e dirigerne i lavori [166].

---

problematiche connesse alla gestione dei fondi strutturali), e gli "uffici regionali di collegamento" previsti dalla l. n. 52 del 1996.

[163] Mentre, con riferimento al ruolo svolto nelle istituzioni dell'unione, gli ultimi governi avevano visto delinearsi una tendenza al consolidamento della presenza del ministro alle riunioni del consiglio dell'Unione (ad eccezione di quelle riguardanti materie rientranti in toto nella competenza di uno specifico ministero, e del Consiglio "affari generali e relazioni esterne": cfr. S. Baroncelli, *Il ruolo del governo*, cit., 177 ss.).

[164] Il comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea è stato istituito sulla base dell'art. 19 della l. 24 dicembre 2012, n. 234, in sostituzione del precedente comitato tecnico permanente istituito sulla base della l. n. 11 del 2005 (su cui v. S. Baroncelli, *Il ruolo del governo*, cit., 169): istituito presso il dipartimento per le politiche europee e presieduto dal direttore della segreteria del CIAE, il comitato è costituito da un rappresentante per ogni ministro che partecipa al CIAE, oltre a rappresentanti delle regioni e delle associazioni delle autonomie se interessati agli argomenti di volta in volta trattati, con possibilità di partecipazione in qualità di osservatori di rappresentanti delle camere, e con l'ulteriore possibilità di invitare rappresentanti delle autorità di regolamentazione e vigilanza.

[165] In modo non dissimile da quanto già osservato per il CIACE (S. Baroncelli, *Il ruolo del governo*, cit., 169) in tale sistema "le professionalità tecniche precedono, dal punto di vista temporale, quelle politiche", le quali "dovrebbero sanzionare, nella maggior parte dei casi, le decisioni raggiunte dagli organi di alta amministrazione (ossia il Comitato tecnico), riservandosi il potere di decidere i casi più complessi o che esprimono una maggiore carica ideologica": e in effetti la stessa a. osserva (loc. cit.) che dalla sua istituzione il CIACE si è riunito poche volte, mentre l'attività del comitato tecnico è continua.

[166] Tale figura rappresenta (S. Baroncelli, *Il ruolo del governo*, cit., 175) la vera e propria "anima propulsiva del sistema": è interessante, peraltro, quanto si osserva (*ivi*, loc. cit.), sulla organizzazione della segreteria del CIACE, che, composta da trenta unità di personale scelte tra dipendenti della presidenza del consiglio o del ministero degli affari esteri o da altre amministrazioni in posizione di distacco, "si ispira alla logica sottostante la divisione in formazioni settoriali del Consiglio dell'Unione europea", come emerge "dalle competenze attribuite ai vari servizi, che corrispondono ai settori di cui si occupano le formazioni del Consiglio

La segreteria del CIAE e il comitato di valutazione svolgono quindi un ruolo centrale, accentuato dal loro porsi in collegamento diretto con la rappresentanza permanente presso il consiglio, la quale, a sua volta, si caratterizza per una sempre maggiore autonomia rispetto al ministero degli esteri, cui pure ancora formalmente fa riferimento [167]: il quadro che si delinea è quindi quello di un assetto marcatamente policentrico, una situazione di forte frammentazione in cui non è sempre agevole comprendere il ruolo di ciascuno e non mancano le situazioni conflittuali [168], e che appare connotata anche da una notevole instabilità, per il succedersi di scelte organizzative diverse da un governo all'altro: in tale contesto, l'effettiva funzione di raccordo è sempre più nelle mani della struttura amministrativa e tecnica di supporto del CIAE, incardinata nel dipartimento per le politiche europee, la quale si rapporta direttamente con la rappresentanza permanente che, a sua volta, sembra in qualche misura affrancarsi dal ministero degli esteri, che pure continua ad essere il suo referente formale.

8. (segue) *c) L'apparato servente della presidenza, gli uffici legislativi dei ministeri e il ruolo degli uffici tecnici nella gestione della collegialità.*

I fenomeni sopra descritti non riguardano solamente il livello della organizzazione del governo, sia pure inteso nel senso ampio ovvero come esteso anche alle componenti "non necessarie" (sottosegretari, viceministri, commissari), ma investono, come è ovvio, anche l'apparato amministrativo servente della presidenza del consiglio, oggetto di una progressiva espansione a partire dagli anni ottanta [169].

---

dell'Unione europea, con la conseguenza di semplificare la preparazione delle riunioni del Comitato tecnico e del CIACE, e di favorire una configurazione dei suddetti organi più vicina a quella dei Consiglio dell'Unione europea". Si registra quindi (*ivi,* 177) un "rafforzamento dell'integrazione fra l'ordinamento interno e quello europeo" e una "apertura verso soluzioni organizzative capaci di adattarsi alle specifiche esigenze derivanti dalla partecipazione al processo decisionale comunitario". La stretta osmosi tra istituzioni dell'Unione e strutture tecniche interne è rafforzata dalle previsioni della l. 25 febbraio 2008 n. 34 (legge comunitaria per il 2007) secondo cui nella formazione della segreteria del CIACE deve darsi priorità a dipendenti che abbiano avuto almeno due anni di esperienza come esperti presso istituzioni UE.

[167] Come osserva ancora S. Baroncelli, *Il ruolo del governo,* cit., 178, n. 81, su 128 addetti alla rappresentanza, solo 23 sono diplomatici, concentrati nei settori politica estera e uffici di coordinamento, mentre gli altri 45 (oltre al personale di supporto amministrativo) sono funzionari di altre amministrazioni statali o regionali.

Sulla rappresentanza permanente, v. P. D'Elia, *Il ruolo del governo italiano nella fase di formazione del diritto dell'UE. Il Coreper come organo di raccordo fra politica comunitaria e governo italiano*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del governo*, cit., 227 ss.

[168] Ancora C. Franchini (*L'organizzazione amministrativa italiana,* cit., 890) parla di un sistema "caratterizzato da uno spiccato plurimorfismo, che ha dato vita ad una organizzazione multipolare, del tutto disaggregata", e in cui in particolare "il modello ministeriale (…) persi i caratteri originari, si è sviluppato in modo frammentario, generando diverse specie di disegni organizzativi", sino al punto di riesumare una figura ormai in via di estinzione come il comitato interministeriale. Anche S. Baroncelli, *Il ruolo del governo,* cit., 152, sottolinea che l'influsso UE sulle dinamiche interne del governo non è affatto univoco, perché il ruolo del consiglio europeo (e dei ministri al suo interno) accentua anche la tendenza al "ministerialismo", e la crescita degli strumenti di partecipazione offerti a parlamento nazionale e regioni ridimensiona il ruolo del governo.

[169] Sulla struttura della presidenza del consiglio prima della l. 400 del 1988 v. S. Labriola, *Lineamenti costituzionali della presidenza del Consiglio,* in E. Spagna Musso (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della presidenza del Consiglio,* Padova 1979, p. 64; F. Staderini, *L'ordinamento della presidenza del Consiglio, ibidem*, 154; R. Di Passio, *La struttura della presidenza del Consiglio dei ministri,* in *Riv. trim. sc. amm.* 1976, 617; J. Buccisano, *Premesse per uno studio sul presidente del Consiglio dei Ministri,* in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 43 ss; G. Pitruzzella, *Costituzione e governo. Il problema dell'efficienza del governo nella prospettiva della sua riforma,* Palermo 1982; Id., *Il presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo,* Padova 1986. In generale, sulle strutture della presidenza, v. M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio e i problemi di organizzazione del suo apparato*

L'evoluzione normativa al riguardo ha visto un progressivo incremento del margine di autonomia del presidente del consiglio nel ridisegnare la struttura del proprio apparato servente [170], che, sulla base delle previsioni del d. lgs. n. 303, risulta articolata in due distinti settori: da un lato i dipartimenti e gli uffici affidati alla responsabilità del segretario generale [171], dell'altra i dipartimenti affidati a sottosegretari e ministri senza portafoglio [172]: il presidente riacquista quindi la piena disponibilità di tutte le funzioni in precedenza affidate, anche con norme di legge, a singoli ministri senza portafoglio, o a specifici uffici o dipartimenti della presidenza [173].

In attuazione di quanto disposto dall'art. 7 del d. lgs. n. 303, sono stati emanati, a partire dal 15 aprile 2000, una serie di regolamenti sull'ordinamento della presidenza, di cui l'ultimo in ordine di tempo è il d.p.c.m. 1° ottobre 2011 [174]: va detto, però, che in moti casi le

---

servente, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo*, cit. 107 ss., 112 ss.; E. De Marco, *Le funzioni amministrative del presidente del consiglio dei ministri*, Padova 1990; F. Sepe, *la struttura ammnistrativa della presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale dir. amm.*1999; S. Cassese, *Lo staff del Presidente del Consiglio*, in A. Pace (a cura di), *Scritti in onore di L. Elia*, Milano 1999, 23.

[170] Demandata (art. 7 d. lgs. n. 303 del 1999) a decreti del presidente del consiglio, sottratti (art. 9, comma 7) alla disciplina dell'art. 17 della l. 400; inoltre, l'art. 12 comma 4, del d. lgs. n. 303 del 1999 smantella gran parte della struttura "rigida" della presidenza come disegnata dalla l. 400, ampliando ulteriormente i margini di autonomia del presidente (sul punto, cfr. P. Bonetti, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rassegna parlamentare* 2000, 863 ss.).

[171] Il segretario generale costituisce il vertice amministrativo della presidenza, tradizionalmente scelto tra i ranghi dell'alta dirigenza pubblica (funzionari parlamentari di vertice, consiglio di stato, membri di gabinetti ministeriali, dirigenti della presidenza del consiglio): si vedano ad esempio, per limitarsi agli ultimi anni, le nomine di Lanzillotta (governo Prodi), De Ioanna (governo D'Alema), Catricalà e Masi (governo Berlusconi), Malinconico (governo Prodi); Strano (governo Berlusconi e Monti) Garofoli (governo Letta). Tale prassi subì una netta discontinuità con l'insediamento del governo Renzi (e del sottosegretario alla presidenza Del Rio) e la nomina a segretario generale di Mauro Bonaretti, ex *city manager* del comune di Reggio Emilia. L'innovazione ebbe però breve durata: con la "promozione" di Del Rio a ministro per le infrastrutture, infatti, si ha, nell'aprile 2015, la sostituzione di Bonaretti con Paolo Aquilanti, proveniente dai ranghi della dirigenza del senato.

[172] Rispetto al quadro disegnato dalla l. 400, peraltro, si cerca di scongiurare momenti di possibile sovrapposizione e conflitto tra l'anima "tecnica" e amministrativa della presidenza (incarnata dal segretario generale) e quella più strettamente politica (incarnata dai sottosegretari e dai ministri senza portafoglio): con l'abrogazione dell'art. 18, comma 5, della l. n. 400 del 1988 (art. 12 comma 4 d. lgs. 303), che subordinava il segretario generale al sottosegretario alla presidenza, il segretario generale (art. 7, comma 5, del d. lgs. 303), è responsabile solo della gestione degli uffici posti alle sue dipendenze, mentre, per gli uffici e i dipartimenti posti alle dipendenze di sottosegretari e ministri sono responsabili i funzionari ad essi preposti, che dipendono direttamente e solo dai ministri e dai sottosegretari stessi.

[173] L'art. 12, comma 3, del d. lgs. n. 303 prevede infatti, con norma di carattere generale, che tutte le previgenti disposizioni che attribuivano funzioni o compiti a ministri senza portafoglio, o a specifici uffici e dipartimenti della presidenza, sono modificate nel senso che le funzioni e i compiti si intendono attribuiti al presidente e alla presidenza: con questo si tende a ripristinare una piena ed assoluta sovranità del presidente del consiglio sull'organizzazione della presidenza, anche se tale disegno subirà un ridimensionamento negli anni successivi (cfr. M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento*, cit., 128 ss.).

[174] Il governo Prodi aveva predisposto uno schema di d.p.c.m. che rivedeva l'organigramma della presidenza distinguendo tra 3 tipologie di uffici (uffici di diretta collaborazione del presidente; strutture del segretariato generale a servizio del presidente; strutture affidate a autorità politiche per l'esercizio di funzioni delegate), potenziando il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (ex dipartimento affari economici), prevedendo la nascita di nuovi dipartimenti, dovuti al ripristino di poteri gestionali in capo al presidente del consiglio (dipartimento politiche della famiglia; dipartimento politiche giovanili e attività sportive; dipartimento sviluppo e competitività turismo), ed ampliando le competenze del dipartimento per il coordinamento delle politiche europee, anche in seguito alla riorganizzazione delle strutture di raccordo con l'unione realizzata con la l. n. 11 del 2005. In realtà la bozza di d.p.c m. non verrà implementata: il governo Prodi operò una serie di interventi parziali (v. ad es. il d.p.c.m. 27 marzo 2007, sul dipartimento informazione e editoria, il d.p.c.m. 21 giugno 2007, che riorganizza il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica). Il successivo governo Berlusconi IV tornò a basarsi sulla

modifiche regolamentari si sono rese necessarie in seguito all'entrata in vigore di previsioni legislative [175], e che in alcuni casi è stata la legge stessa ad introdurre modifiche nell'organizzazione della presidenza [176].

Nel complesso, il succedersi degli interventi di organizzazione denota una notevole instabilità, l'assenza di linee coerenti e costanti, la tendenza a interventi episodici legati a logiche del tutto contingenti [177]: in tale caotico succedersi di interventi, una costante è rappresentata dai c.d. uffici di staff, raggruppati nelle tradizionali quattro "nicchie organizzative" rappresentate dalla segreteria particolare del presidente, dall'ufficio stampa e dal portavoce del presidente, dall'ufficio del consigliere diplomatico, e dall'ufficio del consigliere militare [178], mentre assai più mutevole si presenta il quadro degli altri uffici e dei dipartimenti.

In tale ambito, la scelta effettuata con la l. 400 del 1988 era stata quella di considerare uffici di gestione tutti gli uffici collocati alle dipendenze del segretario generale, mentre i dipartimenti, affidati a ministri senza portafoglio, riproducevano al loro interno la struttura di un ministero (con uffici di staff e di line): l'art. 7, comma 7, del d. lgs. n. 303 del 1999 assegna invece allo stesso presidente del consiglio il compito di tracciare la linea di demarcazione tra uffici di diretta collaborazione (suoi, dei ministri senza portafoglio, dei sottosegretari) e altri, con un margine di discrezionalità praticamente illimitato [179].

In questo contesto, nella enorme quantità di dipartimenti, uffici e strutture di missione con le più disparate competenze in aree specifiche [180], si distingue un gruppo (decisamente più ristretto) di uffici e dipartimenti, che, pur non essendo espressamente qualificati come strutture di diretta collaborazione (e quindi rimanendo assoggettate al coordinamento del

---

organizzazione stabilita dal d.p.c.m. 23 luglio 2002 e le successive modifiche, intervenendo successivamente con ulteriori d.p.c.m. di modifica parziale: d.p.c.m. 22 luglio 2008, che detta la nuova disciplina dell'organizzazione interna del dipartimento informazione e editoria; due d.p.c m. del 15 ottobre 2008, sulla nuova organizzazione e nuova disciplina interna del dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica; d.p.c m. 31 luglio 2008, che modifica il dipartimento della protezione civile; d.p.c.m. 29 ottobre 2009, che introduce 4 nuovi dipartimenti (politiche della famiglia, gioventù, politiche antidroga e per lo sviluppo e la competitività del turismo) e un nuovo ufficio (sport).

[175] Ad es., v. il d.p.c m. 3 dicembre 2002 (Istituzione e organizzazione interna del dipartimento per gli italiani nel mondo), emanato a seguito del d. lgs. 257 del 31 ottobre 2002 che, modificando l'art. 10 comma 1 del d. lgs. n. 303 del 1999, restituiva alla presidenza le competenze in precedenza attribuite al ministero degli esteri in tema di italiani all'estero.

[176] E' il caso, come si è detto, della istituzione del dipartimento della protezione civile, espressamente prevista dall'art. 2 d. l. 7 settembre 2001 n. 113).

[177] Non pare del tutto sufficiente a spiegare tale assoluta instabilità quanto sostiene M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento,* cit., 139, secondo cui su tale utilizzo debole e incoerente dei poteri di autorganizzazione influirebbero le perduranti incertezze circa la effettiva natura di tali poteri: indipendentemente dalle incertezze, che in effetti ci sono, i poteri attribuiti al presidente del consiglio, sicuramente consistenti, appaiono nel complesso utilizzati in modo episodico, dando vita ad un assetto costantemente mutevole.

[178] B. Cimino, *Gli uffici di diretta collaborazione nella presidenza del consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2006, 677 ss., 690, nota però l'apparente contraddizione per cui, mentre in realtà tutta la presidenza dovrebbe avere solo funzioni c.d. di staff (in questo senso, cfr. anche S. Battini, *Gli uffici di staff dei ministri: diversi ma uguali*? , in *Riv. trim dir. pubbl.* 2006, 673), la realtà si presenta assai più articolata, e come, in questo contesto, le quattro strutture espressamente definite come uffici di diretta collaborazione svolgano, nel complesso, un ruolo piuttosto marginale.

[179] B. Cimino, *Gli uffici,* cit., 679, osserva che si tratta di una demarcazione sostanzialmente libera, nell'assenza di anche minimi e generici criteri direttivi, e molto mobile, in quanto affidata a decreto non regolamentare del presidente del consiglio, il che si traduce in una illimitata libertà organizzativa del presidente.

[180] Il mantenimento di compiti gestionali diretti in capo alla presidenza del consiglio è, del resto, un problema storico della presidenza, cui si è più volte tentato, invano, di rimediare, sin dalla l. n. 400 del 1988 (al riguardo, M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento,* cit., 117 ss.).

segretario generale) [181] risultano effettivamente finalizzate a supportare, anche sul piano tecnico, l'attività di indirizzo e coordinamento del presidente: tra questi particolare importanza rivestono l'ufficio controllo interno e il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi [182].

Il primo svolge fondamentali funzioni di indirizzo (in particolare, predispone la direttiva annuale indirizzata alle varie strutture della presidenza, che ne individua gli obiettivi) e di monitoraggio sulle attività di tutte le strutture della presidenza, monitoraggio di cui riferisce al segretario generale, al ministro s.p. o al sottosegretario preposto alla singola struttura [183]; il secondo, invece, svolge funzioni importantissime nella elaborazione della iniziativa legislativa del governo, a cominciare dalla fase propedeutica alle delibere consiliari, incentrata sul c.d. "preconsiglio" [184].

---

[181] Si tenta così di superare quello che è stato segnalato (M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento,* cit., 117 ss.) come un aspetto incompiuto della l. 400 , ovvero la sovrapposizione e il possibile conflitto tra segretario generale e sottosegretario alla presidenza (figura tecnico – amministrativa la prima, organo politico il secondo).

[182] B. Cimino, *Gli uffici,* cit., 689 ss.: nelle strutture della presidenza del consiglio si realizza una "duplice ibridazione", inerente alla disciplina giuridica e al profilo funzionale, e dovuta alla peculiare struttura e posizione della presidenza, che si differenziano nettamente da quelle di un comune ministero. Nella presidenza, tutte le funzioni di coordinamento interno sono affidate al segretario generale, che è organo amministrativo e non politico: di conseguenza, tutti gli uffici che fanno capo al segretario (tra cui uffici che normalmente, in altri ministeri, sarebbero considerati di staff, come appunto il controllo interno o gli affari giuridici e legislativi) sono considerati sempre, formalmente, uffici di line, cioè di mera gestione e non di collaborazione alla attività di indirizzo politico. Questo determina una minore flessibilità nella gestione del personale, compensata in parte dalla maggiore flessibilità nella gestione dei vertici (tutti considerati alla stregua di uffici di diretta collaborazione).

[183] Accanto all'ufficio controllo interno, l'ufficio per il programma di governo, affidato alla direzione del ministro per le riforme e i rapporti col parlamento, ha invece i compito di monitorare le altre amministrazioni: l'ufficio per il programma di governo ha preso il posto, nel 2012, del preesistente dipartimento per l'attuazione del programma di governo, costituito con il d.p.c.m. 3 dicembre 2004 (E. Catelani, *Commento all'art. 95*, cit., 1846); ad esso sono affidate tutte le competenze di analisi, coordinamento e impulso del programma di governo, nonché il monitoraggio dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi di controllo interno (al riguardo, v. A. Natalini, *Il programma di governo tra indirizzo politico e propaganda elettorale*, in *Giornale dir. amm.* 2005, 708 ss.).

[184] Con il d.p.c.m. 19 marzo 1994, relativo alla riorganizzazione del segretariato generale, il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi assorbe le competenze dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e normativa del governo, già previsto dall'art. 23 della l. 400 e che costituiva (insieme a ufficio stampa, ufficio per il coordinamento amministrativo, ufficio del consigliere diplomatico, ufficio del consigliere militare e del cerimoniale) uno dei pochi uffici della presidenza oggetto di esplicita previsione legislativa (C. Zucchelli, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo,* in *Nomos* 2002, 23). Il dipartimento viene pertanto ad essere costituito da due uffici: l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo e l'Ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica. Particolare attenzione è dedicata al dipartimento nell'art. 6 del d. lgs. n. 303 del 1999, che gli conferisce nuovi compiti (valutazione di impatto della regolazione, semplificazione dei procedimenti, qualità del linguaggio normativo, applicabilità della innovazione normativa, verifica della adempiuta valutazione effetti finanziari: art. 6, comma 1) e definisce i suoi rapporti con altre strutture (ad esempio con il dipartimento per la cura dell'attuazione egli impegni assunti in ambito UE, di cui all'art. 3, comma 2 del d. lgs. 303: art. 6, comma 2). Accanto alla predisposizione e esame di testi normativi, il dipartimento svolge anche funzioni assimilabili a quelle di un ufficio legale (ad es. collabora con l'avvocatura per l'istruttoria nei giudizi di costituzionalità) e alcune attività più strettamente tecnico - esecutive (predisposizione mandati pagamento e raccolta documentazione). D. Nardella, *Il presidente del consiglio dei ministri,* cit., 189, rinviene una "contraddizione" tra il fatto che il dipartimento, rispetto ad altre strutture della presidenza, abbia una compiuta disciplina legislativa e la pretesa di incrementare l'autonomia organizzativa del presidente del consiglio; e rinviene un'altra contraddizione nel fatto che la struttura sia quella di un ufficio di line (ufficio con funzioni amministrative rapportato al segretariato generale) anziché di staff.

La struttura del dipartimento è quella di un ufficio eminentemente tecnico, e ciò si riflette nella notevole stabilità e continuità del suo personale di base [185], e nel suo essere inquadrato tra le strutture affidate alla responsabilità del segretario generale, mentre i vertici (capo struttura e vice) sono caratterizzati da una notevole mobilità, secondo quella che pare essere ormai l'interpretazione consolidata del rapporto fiduciario tra vertici amministrativi e vertice politico, in particolare nelle strutture della presidenza [186].

In realtà, il dipartimento rappresenta uno dei punti di maggiore compenetrazione tra tecnica e politica nell'organizzazione della presidenza: al suo interno, lo svolgimento di funzioni marcatamente tecniche (valutazione della compatibilità con l'ordinamento comunitario, acquisizione di pareri tecnici, analisi di impatto della regolazione) convivono con un ruolo politico del dipartimento, in quanto strumento attraverso cui si esprime il ruolo di coordinamento dell'attività del governo spettante al presidente del consiglio [187].

Tale natura "ibrida" del dipartimento è, per certi aspetti, inevitabile, e condivisa con gli uffici legislativi dei ministeri: la centralità del ruolo, tuttavia, fa emergere con particolare evidenza i profili di inadeguatezza della struttura, sia sotto il profilo del possesso delle specifiche competenze tecniche necessarie ad affrontare una pluralità di compiti altamente complessi, sia per quanto attiene al collegamento con gli uffici legislativi dei ministeri [188].

Nonostante l'indubbio rilievo conferito al dipartimento nel testo del d. lgs. n. 303, la scarsa attenzione complessivamente dedicata dalla politica alla sua organizzazione ed al suo funzionamento [189] si è tradotta in un utilizzo assai debole ed insoddisfacente del pur ampio potere di auto - organizzazione attribuito alla presidenza, che da un lato non ha saputo intervenire efficacemente sulle strutture effettivamente essenziali per un corretto ed efficace utilizzo della funzione direttiva, dall'altro non ha in alcun modo arginato il fenomeno, rilevato sin dagli anni ottanta, della attribuzione alla presidenza di un gran numero di funzioni del tutto eterogenee, sottratte alla competenza dei ministeri, e che nulla hanno a che fare con le funzioni direttive, e della conseguente proliferazione, nell'ambito della presidenza, di una infinità di strutture (dipartimenti, uffici, strutture di missione) con le competenze più disparate.

L'incapacità, o forse anche la mancata volontà, di concentrare lo sforzo di riorganizzazione sulle strutture tecniche realmente deputate all'indirizzo ed al coordinamento

---

[185] B. Cimino, *Gli uffici,* cit., 687, segnala la grande continuità nella composizione del dipartimento, formato per oltre il 90 per cento da personale della presidenza (solo una decina su 135 dipendenti in tutto proviene da altre amministrazioni) e che subisce pochissime variazioni, tranne quelle fisiologiche dovute a anzianità, ragioni tecniche, richieste di trasferimento.

[186] Capo struttura e vice capi sono tradizionalmente scelti nei ranghi delle magistrature superiori o dell'avvocatura dello stato: rispetto a questa prassi il governo Renzi ha segnato una notevole discontinuità, nominando capo dipartimento una persona di sua stretta fiducia, proveniente dai ranghi dell'amministrazione comunale fiorentina; la scelta suscitò le perplessità della stessa corte dei conti in sede di controllo, ma fu confermata dalla presidenza.

[187] Segnalano la natura ibrida del dipartimento D. Nardella, *Il presidente del consiglio dei ministri,* cit., 193, e Cimino, *Gli uffici,* cit., 687; sulla centralità del dipartimento nella attività normativa del governo v. anche C. Zucchelli, *L'ufficio centrale,* cit., 28.

[188] Sulla necessità di potenziare la struttura, v. C. Deodato, *L'evoluzione del ruolo del premier nei governi degli ultimi vent'anni,* in *www. giustizia amministrativa.it*; sulla esigenza di rivedere i criteri di selezione del personale degli uffici legislativi in genere (ancora in gran parte attinto dai ranghi della magistratura amministrativa), e di definire canali strutturali di collegamento tra il dipartimento e gli uffici legislativi dei ministeri, v. P. Bonetti, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive*, in *www.astrid.eu*.

[189] Lamentata anche da B. Cimino, *Gli uffici,* cit., 693.

dell'attività normativa del governo [190] ha evidenti e negativi riflessi sulla qualità della normazione di matrice governativa, che non sembra differenziarsi troppo, da questo punto di vista, da quella di derivazione parlamentare: il che induce a manifestare un certo scetticismo di fronte alla diffusa convinzione che i mali della nostra legislazione risiedano essenzialmente nel parlamento e nel procedimento legislativo ordinario [191].

Quello che sembra confermato dalle vicende successive al 1999 è l'estrema difficoltà di contemperare il ruolo direttivo della presidenza e il principio di collegialità: la difficoltà ad inquadrare entro schemi procedimentali rigorosi i rapporti tra presidente e consiglio, e la tendenza a eludere le sedi collegiali di determinazione della politica governativa, sono attestate dalle frequenti deviazioni dalle previsioni del regolamento del 1993, che aveva tentato di recuperare effettività al principio di collegialità disciplinando con particolare cura la condivisione delle informazioni e le attività preparatorie alle riunioni del consiglio [192].

Nel rispetto della filosofia della l. 400, il regolamento da un lato esplicita il potere presidenziale di direzione delle riunioni del consiglio dei ministri, attribuendo al presidente una ampia discrezionalità (nella scelta sul se e quando porre in votazione le delibere, precisare le conseguenze delle deliberazioni sulle varie proposte e decidere l'eventuale rinvio), d'altro canto regolamenta, in modo che vorrebbe essere stringente, le fasi attraverso cui si arriva alla deliberazione ed il coinvolgimento delle varie componenti per garantire una collegialità effettiva [193], anche al fine di scongiurare la prassi dei c.d. "provvedimenti copertina", discussi e approvati solo genericamente dal consiglio, per poi essere definiti nel loro contenuto in fasi successive [194].

In questo senso, particolarmente importanti sono gli obblighi di comunicazione preventiva e soprattutto l'istituzionalizzazione del c.d. "preconsiglio", la riunione preliminare prevista dall'art. 24 comma 3 del regolamento, e a cui partecipano il capo del dipartimento per i rapporti col parlamento, i capi di gabinetto o i capi degli uffici legislativi dei ministeri interessati, il ragioniere generale dello stato e il capo dell'ufficio di segreteria del Consiglio

---

[190] Come osserva C. Deodato, *Alcune considerazioni,* cit., 12 e s., a fronte "dell'opportuna trasformazione dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, originariamente previsto dall'art.23, comma 7, della legge n. 400 del 1988, nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (…) e, quindi, in una struttura più articolata, non si può non osservare che quest'ultimo non è stato (amministrativamente) dotato di adeguate risorse umane e, soprattutto, che la Presidenza del Consiglio dei ministri è rimasta un'amministrazione pletorica e (ancora) titolare di compiti operativi e gestionali (di quelli di cui, cioè, la legge delega voleva l'eliminazione o il trasferimento presso altre amministrazioni), con la conseguente dispersione, nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva (che avrebbero dovuto essere allocate presso i Ministeri competenti), di risorse che, al contrario, dovrebbero essere impiegate per supportare il Presidente nell'esercizio dei suoi compiti costituzionali di indirizzo e di coordinamento".

[191] Sin dagli anni ottanta, del resto, si osservava (P. Ciarlo, *Commento all'art. 95,* cit., 405) che la produzione normativa governativa non è superiore, per qualità e omogeneità, a quella del parlamento, e in particolare che, anche nella produzione normativa (primaria o secondaria) del governo, si riscontra la tendenza ad introdurre "provvedimenti microsettoriali che poco o nulla hanno a che fare con la materia principale dell'atto stesso". Queste osservazioni sono puntualmente confermate dalla più recente prassi (basti pensare al ricorso ai c.d. "maxiemendamenti" in sede di conversione dei decreti legge), e non sembrano sinora essere stati significativamente arginati dalle pur decise prese di posizione degli ultimi anni della corte costituzionale.

[192] Sulla assoluta centralità del tema della formazione e circolazione delle informazioni all'interno del consiglio, rispetto all'esigenza di dare effettività al principio di collegialità e di evitare le degenerazioni "ministeriali", cfr. Ciarlo, *Commento all'art. 95,* cit., 415; ma già S. Rodotà, *la circolazione delle informazioni nell'apparato di governo,* in Ristuccia S. (a cura di), *L'istituzione governo,* cit., 63, evidenziava l'importanza di una corretta e completa circolazione delle informazioni per il rispetto della collegialità.

[193] S. Merlini, *Il governo parlamentare,* cit., 165 ss.: sul regolamento v. anche S. Merlini – G. Guiglia, *Il regolamento interno del consiglio dei ministri,* in *Quad. cost.* 1994, 477 ss.

[194] D. Nardella, *Il presidente del consiglio dei ministri,* cit., 195 ss.; sulla prassi dei c.d. "provvedimenti copertina" v. peraltro già S. Merlini – G. Guiglia, *Il regolamento interno,* cit., 492.

dei ministri, con il compito di affrontare le problematiche tecniche e gli eventuali contrasti (anche politici) sui provvedimenti all'ordine del giorno del consiglio [195].

La compresenza di aspetti tecnici e politici nell'attività del c.d. preconsiglio è attestata dalla possibilità che a presiederlo sia chiamato, di volta in volta, un organo politico (il sottosegretario alla presidenza) o un "tecnico" (il segretario generale o il capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi) [196]: e del resto la compresenza di elementi tecnici e politici è connaturata alla specifica collocazione di questo passaggio, vera e propria cerniera tra la fase conoscitiva (tecnica) e quella decisoria (politica) [197].

Nella prassi, tuttavia, sono state frequenti le occasioni in cui ci si è discostati dalla scansione procedimentale fissata dal regolamento: in primo luogo, si rileva il perdurare di una tendenza a non rispettare i tempi prescritti dal regolamento, sia per quanto riguarda la c.d. diramazione degli schemi e l'invio della documentazione da parte delle varie amministrazioni [198], sia per quanto riguarda la stessa convocazione del preconsiglio, che spesso ha luogo a ridosso del consiglio, anziché due giorni prima come pure prescrive il regolamento [199]; in secondo luogo, si rileva la tendenza dei ministri ad evitare il passaggio dei loro provvedimenti presso il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi [200], e la speculare tendenza della presidenza a portare in consiglio dei ministri i c.d. provvedimenti "fuori sacco", cioè non iscritti all'ordine del giorno, sui quali non si è potuta dunque compiere alcuna adeguata istruttoria [201]; infine, oltre al mancato rispetto delle scadenze e tempistiche, si lamenta anche il proliferare di sedi ristrette di preparazione e confronto, nella forma di riunioni intermedie e di coordinamento che precedono (o seguono) il preconsiglio [202],

---

[195] S. Merlini – G. Guiglia, *Il regolamento interno*, cit., 495; C. Zucchelli, *L'ufficio centrale,* cit., 26-27.

[196] Come del resto notavano già S. Merlini e G. Guiglia, *Il regolamento interno,* cit., 495, evidenziando come la scelta su chi è chiamato a presiedere sia pienamente rimessa alla scelta del presidente del consiglio.

[197] Secondo lo schema già tracciato da E. Cheli e V. Spaziante, *Il consiglio dei ministri*, cit., 43 ss.

[198] Sulla frequente elusione dei tempi (5 gg.) previsti tra la diramazione e il consiglio, v. G. Sgueo, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale dir. amm.* 2015, 2, 159 ss.

[199] Già S. Merlini e G. Guiglia, *Il regolamento interno,* cit., 496, peraltro, sottolineavano la progressiva restrizione dei tempi delle attività preparatorie, e tale tendenza non sembra essere stata efficacemente arginata dal regolamento, col risultato che spesso i ministri arrivano del tutto impreparati al consiglio.

[200] D. Nardella, *Il presidente del consiglio*, cit., 197, evidenzia come spesso i ministri, anziché inviare i loro provvedimenti al dipartimento, con richiesta di sottoporli al Consiglio, li inviino direttamente al presidente, e solo per conoscenza al dipartimento, spesso con documentazione incompleta: si sconta qui anche una certa ritrosia degli uffici legislativi dei ministeri a farsi coordinare dal dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (su cui v. già F. Patroni Griffi, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia,* in *Dir. amm.* 2000, 116 ss.), che perviene ad alterare anche la funzione del preconsiglio, che spesso diventa la sede in cui spesso le delegazioni "tecniche" dei ministeri tentano di bloccare certi provvedimenti adducendo motivazioni tecniche, ma in realtà per ragioni politiche.

[201] Sulla prassi di trattare in consiglio provvedimenti non portati in preconsiglio e neppure indicati nell'ordine del giorno (c.d. "fuori sacco") – prassi già stigmatizzata da S. Rodotà, *La circolazione delle informazioni,* cit., 72 ss. - v., da ultimo, G. Sgueo, *Lo scontro tra regola e prassi*, cit., 161, il quale osserva come, anche se ciò non è escluso dal regolamento, quella che doveva essere una eccezione motivata da specifiche situazioni di urgenza è invece diventata "prassi consolidata" (si stima in un rapporto da uno a tre il rapporto tra le norme che arrivano in consiglio senza passare per la riunione preliminare), motivato non già dall'urgenza, ma dal riserbo su temi politicamente sensibili che non si vuole siano resi noti prima.

[202] D. Nardella, *Il presidente del consiglio,* cit., 208, osserva come non manchino casi in cui il provvedimento subisce modifiche ulteriori nel passaggio dal preconsiglio al consiglio, con necessità di rinvenire nuove ulteriori sedi di composizione, spesso ristrette: indice di "una flessibilità preoccupante della gestione politica delle fasi istruttorie", oltre che conferma del sostanziale svuotamento della collegialità; ancora, G. Sgueo, *Lo scontro tra regola e prassi*, cit., 162, osserva come tale fenomeno – e la conseguente sovrapposizione tra aspetti tecnici e politici - si protragga spesso sino a sovrapporsi alle stesse riunioni del consiglio, nel corso delle quali, in una sala adiacente, i capi di gabinetto traducono in testi quanto si discute in consiglio, ponendosi "in bilico tra il ruolo di esecutori della volontà del ministro di riferimento (un ruolo passivo dunque) e quello di

Un'ulteriore, e forse ancora più grave degenerazione è costituita dalla prassi della approvazione in consiglio "salvo intesa tecnica" [203], in cui rivive l'antico fenomeno dei c.d. "provvedimenti copertina": in sostanza, non è affatto infrequente che il provvedimento uscito dal consiglio dei ministri richieda ulteriori aggiustamenti, per la necessità di approfondimenti tecnico – giuridici, o di acquisire il visto della ragioneria; più spesso, l'intesa raggiunta in consiglio riguarda solo le linee generali del provvedimento, e di fatto sono gli uffici tecnici (i legislativi dei ministeri, coordinati dal dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della presidenza) a redigere il testo definitivo, sicché è tutt'altro che infrequente che in consiglio arrivino – e siano approvati - provvedimenti non ancora tradotti in un testo [204].

In questi casi, come è ovvio, il ruolo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi diventa delicatissimo, e altrettanto il ruolo del sottosegretario, il quale cura la verbalizzazione ed è quindi responsabile di assicurare che la stesura finale rispetti il deliberato del consiglio [205]: aumenta così il rischio di sovrapposizioni tra fase amministrativa (conoscitiva – istruttoria) e fase politica (decisoria), e aumenta la pressione sul dipartimento, spesso chiamato ad operare scelte politiche sotto le spoglie di attività tecniche.

Il quadro delineato dal regolamento del 1993 è ulteriormente alterato dal ruolo interdittivo svolto dal ministero dell'economia, che, in virtù della sua particolare posizione, rafforzata dall'essere portatore di istanze esterne, e in virtù del monopolio che detiene sulle informazioni relative ai costi dei provvedimenti e alle relative coperture finanziarie, finisce con l'operare come una sorta di "decisore di ultima istanza", contribuendo a vanificare la collegialità e ad accentuare il ruolo delle sedi (più o meno "tecniche", ma comunque esterne al collegio) di compensazione [206].

9. (segue) *d) In conclusione: quale spazio per la collegialità nelle dinamiche interne al governo?*

Volendo trarre qualche prima conclusione da questa inevitabilmente sommaria e lacunosa ricognizione, il dato che emerge in modo indiscutibile è il pressoché totale abbandono del principio di collegialità [207], e di quel tentativo, che pure come si è detto aveva

---

suggeritori di contenuti al ministro stesso", attraverso messaggi scritti che i commessi portano dentro e fuori la sala del consiglio.

[203] D. Nardella, *Il presidente del consiglio,* cit., 204; C. Zucchelli, *L'ufficio centrale* , cit., 30; P. Bonetti, *Il coordinamento*, cit., 20, che correttamente stigmatizza tale prassi come del tutto incostituzionale.

[204] Cfr., ancora, G. Sgueo, *Lo scontro tra regola e prassi*, cit., 162, che si sofferma particolarmente sulla incresciosa ed emblematica vicenda del consiglio dei ministri svoltosi nel dicembre 2014, in cui risultarono approvate disposizioni in materia di reati fiscali di cui, non appena la notizia fu diffusa al pubblico, nessuno sembrò disposto ad assumersi la paternità, e che furono successivamente eliminate essendo emersa la contrarietà, al riguardo, delle principali forze politiche della stessa maggioranza.

[205] S. Merlini e G. Guiglia, *Il regolamento interno,* cit., 498, esprimono, peraltro, perplessità sul fatto che tale delicatissima funzione sia attribuita al sottosegretario, sostenendo che sarebbe stato più corretto attribuire tale responsabilità direttamente al presidente; analogamente, P. Bonetti, *Il coordinamento*, cit., loc cit.

[206] Cfr. sul punto C. Deodato, *Alcune considerazioni*, cit., 19 ss.; v. anche E. Colarullo *Le manovre finanziarie dal 1996 al 2006*, cit., 248 e s., con particolare riguardo alla partecipazione in sede collegiale alla adozione delle scelte di bilancio, in cui il ministero, più che dare indicazioni preventive, tende ad intervenire *a posteriori* sui documenti presentati dai singoli ministeri, cui viene quindi preclusa la possibilità di interloquire in sede collegiale (essendo risultato vano ogni tentativo di creare istanze collegiali, come le "cabine di regia" ipotizzate nel III governo Berlusconi III, e dato il ruolo "meramente ratificatorio" ormai svolto dal CIPE).

[207] Attestato anche da una serie di indicatori concreti, come la breve, talora brevissima durata delle riunioni dei consiglio dei ministri in rapporto alla mole di provvedimenti in discussione, nonché le modalità con cui le determinazioni del consiglio sono portate a conoscenza dell'opinione pubblica: cfr. al riguardo C. Deodato, *Alcune considerazioni*, cit., 26).

contraddistinto la legge n. 400 e i pochi anni successivi, di stabilire un corretto rapporto tra tale principio e la funzione direttiva del presidente.

Che la collegialità del governo, in rapporto a quella che si predica per altri organi costituzionali, sia una collegialità atipica, del resto, discende dalla stessa configurazione del governo tracciata negli artt. 92 e ss. cost.: l'affermazione per cui il presidente del consiglio è un *primus inter pares*, ancora di recente ribadita dalla corte [208], non può certo essere intesa nel senso di ignorare la particolarità di un collegio il cui presidente non è eletto dal collegio stesso ma nominato dall'esterno, concorre in modo determinante alla nomina degli altri componenti, ed infine, con le sue dimissioni, determina la decadenza dell'intero collegio [209]; per altro verso, da sempre si riconosce che, all'interno del consiglio, il peso dei singoli ministri non è per tutti eguale [210], e la stessa corte costituzionale ha riconosciuto che la posizione del ministro, pur se non titolare di attribuzioni previste costituzionalmente, può differenziarsi da quella del governo [211].

Fermo restando, quindi, che la collegialità del governo è sin dall'inizio una collegialità atipica, non vi è dubbio che la formula dell'art. 95 cost. impone di raggiungere un punto di equilibrio tra direzione monocratica e principio di collegialità: e non vi è dubbio che, negli sviluppi dell'ultimo ventennio, un tale punto di equilibrio non sia stato efficacemente perseguito.

Il rafforzamento dei poteri del *premier*, infatti, viene perseguito non tanto rafforzando i suoi poteri di direzione nel collegio e sul collegio, ma attraverso percorsi, per così dire, trasversali rispetto al disegno costituzionale, a cominciare dalla ipertrofica dilatazione dell'apparato della presidenza, la permanenza in capo allo stesso di funzioni di amministrazione attiva che si sovrappongono a quelle dei ministri, la configurazione di forme di rapporto fiduciario diretto tra il presidente e singole figure (ministri con o senza portafoglio, sottosegretari, dirigenti): gli stessi elementi di "asimmetria" che, nella impostazione della legge n. 400, erano stati valorizzati come strumenti per pervenire ad una maggiore collegialità effettiva (ad esempio la costituzione di comitati di ministri) perdono significativamente peso, a favore del prevalere di collegamenti informali per lo più basati su rapporti diretti tra le diverse componenti del governo.

In questa situazione, non può stupire che risulti frustrato anche il tentativo, operato sempre nella l. n. 400, di individuate gli atti tipici attraverso cui si manifesta la funzione di indirizzo del presidente [212], a cominciare dello stesso programma di governo, proposto dal

---

[208] Da ultimo nella sent. n. 262 del 2009

[209] Si v. al riguardo A. Ruggeri, *Il consiglio dei ministri*, cit., 79 ss. L'atipicità del principio di collegialità riferito al consiglio dei ministri ha indotto la dottrina ad interrogarsi sulla applicabilità alle riunioni del collegio della regola sulle maggioranze di cui all'art. 64 cost.: al riguardo S. Merlini (*Il governo parlamentare*, cit., 164, contesta la tesi (per cui v. A. Ruggeri, *Prime note al regolamento del consiglio dei ministri*, in *Archivio di diritto costituzionale*, Torino 1993, 112) secondo cui alle riunioni del consiglio si applicherebbe l'art. 64 cost. (sulle maggioranze richieste) e osserva come sia connaturato ai poteri direttivi il fatto che il presidente del consiglio possa a volte ritenere necessaria addirittura l'unanimità, a volte ritenere valida una decisione adottata a maggioranza.

[210] Cfr. già G. F. Ciaurro, voce *Ministro*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976,519 ss.: è vero, peraltro, che le ragioni di tali asimmetrie non sono sempre state le stesse, in passato collegandosi più alla presenza dei comitati interministeriali (con conseguente disparità tra ministri facenti parte dei comitati e ministri esclusi, specialmente in ambito economico) ed alla prassi dei governi di coalizione (con i ministri "capi delegazione", spesso investiti della carica di vicepresidente), oggi a dinamiche ulteriori e diverse, ad esempio per il collegamento con l'UE e le esigenze di equilibrio di bilancio.

[211] Corte cost., sent. n. 7 del 1996.

[212] Come nota S. Merlini, *Il governo parlamentare*, cit., 167 ss., la novità della 400 (anche rispetto al decreto Zanardelli del 1901) è avere più chiaramente attribuito alla competenza consiliare una serie di atti

presidente ed approvato dal consiglio, come atto fondamentale che dovrebbe guidare e condizionare tutti gli atti di indirizzo ulteriori [213], per giungere alle direttive che il presidente può indirizzare a ministri e apparati burocratici [214].

In realtà, le stesse condizioni politiche ed economiche in cui matura questo tentativo (la profonda crisi del sistema dei partiti a cavallo tra gli anni ottanta e novanta del secolo scorso, accompagnata alla crisi economica) fanno sì che la riconquistata "autonomia" del governo rispetto al sistema dei partiti, a cui tale tipizzazione dovrebbe essere funzionale, sia un fenomeno più apparente che reale: il programma di governo, se non è più dettato (solo) dalle segreterie dei partiti, rimane in larga parte dettato dalle contingenze economiche, dalla pressione emergenziale, dalla necessità di adeguarsi ai vincoli comunitari; e la situazione non sembra mutare significativamente neppure con il passaggio al sistema maggioritario, anche per la evidente difficoltà che i governi hanno incontrato nel garantire la corrispondenza tra il programma elettorale, il programma di governo e la concreta attività attuativa [215].

Sull'insuccesso del tentativo di tipizzare gli atti di esercizio della funzione di indirizzo, peraltro, pesa anche il fatto che la funzione di indirizzo non è mai stata procedimentalizzata: tramontato, già a partire dalla metà degli anni sessanta, il mito dell'atto di indirizzo come espressione dell'unità della funzione di indirizzo politico [216], non si è stati capaci di elaborare categorie condivise al riguardo, né di incrementarne l'efficacia [217], che è sempre stata

---

(dichiarazioni programmatiche, decisione di porre la fiducia ecc.) considerati espressivi, dichiarativi dell'indirizzo politico. Insomma la legge avrebbe così individuato una serie di atti formali che si collocano, per così dire, in una posizione superiore, in una sorta di "gerarchia sostanziale" degli atti del governo. L'indirizzo politico non potrebbe più essere desunto, in via "esistenziale" e di fatto (sulle diverse concezioni dell'indirizzo politico e in particolare sulla alternativa tra concezioni "esistenziali" e concezioni propriamente prescrittive v. M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985), dai concreti atti del governo, ma dovrebbe porsi come svolgimento di una serie di impegni formalizzati. Come scrive, ancora, S. Merlini, *Il governo parlamentare,* cit., 169: "oggi, la presenza di atti di indirizzo politico generale che la legge indica come politicamente prevalenti e non mutabili se non a condizione di una nuova enunciazione di fini generali, indica che il governo e la sua maggioranza debbono considerarsi solidalmente impegnati al raggiungimento di quei fini resi espliciti ed evidenti attraverso atti solenni di indirizzo politico. E', questo, un modo per rendere più evidente la comune responsabilità del governo e del parlamento di fronte al corpo elettorale".

[213] Sul rilievo del programma dopo la l. 400, v. ancora S. Merlini, *Il governo parlamentare,* cit., 171 ss. che osserva come, in precedenza, il programma fosse essenzialmente determinato dai partiti, e che il tentativo fatto con la l. 400 sia stato quello di renderlo un atto autonomo del governo.

[214] Sulle molteplici figure di direttive del presidente del consiglio di cui all'art. 5 della l. n. 400 (direttive politiche espressione dell'indirizzo determinato dal consiglio, direttive politiche espressione del potere di indirizzo del presidente, direttive politico - amministrative rivolte ai ministri, direttive amministrative rivolte agli apparati burocratici per garantire buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, ecc.) v. E. Catelani, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Torino 1999, 92 ss.; per i dubbi su natura ed efficacia delle direttive del presidente del consiglio v., peraltro, già G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 e 93 cost.*, cit., 150 ss.

[215] Come osserva S. Merlini, *Il governo parlamentare,* cit., 176, col passaggio al maggioritario il programma di governo dovrebbe essere conseguenziale al programma presentato agli elettori; ma se mai nella stagione del bipolarismo si è mosso qualcosa in questo senso (e vi sarebbe da dubitarne, vista la genericità e l'incoerenza dei programmi elettorali determinata dalla necessità di tenere insieme coalizioni eterogenee: sul punto v. M. Cotta, F. Marangoni, *Il governo,* cit., 126 ss., e, R. Cherchi, *Il governo di coalizione*, cit., 398 ss.), con la rottura del bipolarismo (a partire dal Governo Monti) questo nesso si smarrisce completamente.

[216] G. Amato, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1970, 99, sull'ingresso di nuovi soggetti (parti sociali, spezzoni della p.a., istanze tecniche) nella programmazione a partire dalla metà degli anni sessanta.

[217] L'incapacità di individuare una categoria compiuta, e giuridicamente autonoma, di atti di indirizzo, del resto, si riscontra anche al livello ulteriore del rapporto tra vertice politico e atto amministrativo: sul punto, pertanto, si ritornerà *infra,* nel paragrafo 15.

condizionata dall'atteggiarsi degli equilibri politici interni alla coalizione più che a meccanismi giuridici [218]: se, da una parte, l'unico strumento non legislativo idoneo ad esprimere una funzione di indirizzo sembra essere rimasto il documento di economia e finanza, in larga parte condizionato da vincoli esterni, la funzione di indirizzo finisce col risolversi tutta nella attività normativa, originando una produzione legislativa tanto alluvionale quanto, spesso, non autosufficiente, essendo non di rado costituita da leggi manifesto, perennemente bisognose di attuazione e di puntualizzazione in ulteriori atti normativi.

A fronte della situazione sopra sommariamente descritta, quindi, verrebbe da chiedersi quale utilità possa ancora avere, oggi, l'invocare il rispetto del principio di collegialità: per rispondere a tale domanda, occorre però chiedersi a cosa serve la collegialità, ed in particolare se essa risulti funzionale solo a riflettere, all'interno del governo, il pluralismo delle forze politiche che danno vita alla maggioranza, o se ad essa non possa riconnettersi anche un altro possibile significato, autonomo rispetto alle logiche e alle dinamiche del sistema dei partiti, ovvero quello di portare, all'interno del governo, il patrimonio di esperienze e di informazioni che l'amministrazione acquisisce nella sua costante attività a contatto con i cittadini e sul territorio.

La possibilità di attribuire alla collegialità governativa un qualche significato, allora, richiede che lo sguardo si concentri sul rapporto tra il ministro e la "sua" amministrazione, e che ci si domandi se l'attuale assetto che contraddistingue i rapporti tra vertice politico e apparato amministrativo consenta veramente all'amministrazione di adempiere a questo ruolo di "ascolto" della società, e al vertice politico di raccogliere l'apporto conoscitivo che può provenire dall'amministrazione.

10. II. *Governo e amministrazione: il principio di separazione tra politica ed amministrazione.*

Nell'affrontare il tema del rapporto tra vertice politico e amministrazione, occorre, preliminarmente, soffermarsi brevemente sul principio di separazione tra politica e amministrazione, segno costante delle riforme intervenute dagli anni novanta in poi.

E' noto che di separazione della amministrazione dalla politica si ragiona, in Italia e non solo, sin dalla fine dell'ottocento [219]: in quel contesto, peraltro, la separazione tra politica e amministrazione gioca un ruolo ambiguo, ora, in un'ottica pienamente liberale, come strumento di garanzia dei cittadini contro l'arbitrio del potere politico, ora in un'ottica più marcatamente conservatrice, di polemica verso il parlamentarismo e la democrazia dei partiti [220].

---

[218] Come già osservava P. A. Capotosti, voce *Governo*, in *Enc. Giur.* XV, Roma 1989, 10, l'efficacia delle direttive del presidente del consiglio è quanto meno dubbia, da momento che, in caso di inosservanza, non ci sono sanzioni specifiche, che non siano la ricomposizione del conflitto attraverso vertici di maggioranza più o meno interni al governo.

[219] Cfr. L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974, 6, che richiama al riguardo lo scritto di Minghetti – risalente al 1881 - *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, nonché V. Presutti, *Lo stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli 1899, 16 ss., e G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, Napoli 1881, 62 e 140.

[220] Secondo questa impostazione, il rapporto gerarchico tra governo e amministrazione, se poteva essere ammesso nel quadro della monarchia costituzionale, andava invece spezzato in un sistema parlamentare perché, se il ministro in tale sistema diventa espressione dei partiti, la burocrazia deve essere, e rimanere, espressione della unità dello stato: in questa impostazione, in cui è evidente la suggestione delle tesi schmittiane, liberare l'amministrazione dall'influenza dei partiti era un modo per riaffermarne la fedeltà ad un principio unitario,

Nel secondo dopoguerra, la riflessione sul rapporto tra politica ed amministrazione deve fare i conti con la mutata realtà di uno stato che assume su di sé una varietà di compiti nuovi, e che quindi deve valersi del contributo di "tecnici" intesi in senso stretto, cioè non più come titolari di competenze giuridico amministrative, ma anche di competenze propriamente tecnico – scientifiche e gestionali [221]; contestualmente, si inizia a riflettere sulla osmosi tra politica e amministrazione, di come cioè l'amministrazione sia essenziale anche per la formulazione, non solo per l'attuazione delle decisioni politiche, e di come l'elemento della decisione innervi anche l'organizzazione amministrativa [222].

In questa prospettiva, l'autonomia della pubblica amministrazione viene riscoperta come fonte di una legittimazione democratica dell'amministrazione, aggiuntiva se non alternativa rispetto a quella che deriva dalla sua soggezione al vertice politico, come apertura di canali di dialogo col pluralismo sociale [223].

Grazie anche alla valorizzazione dei principi costituzionali di autonomia e – soprattutto – di decentramento, quindi, il principio di separazione tra politica e amministrazione viene a caricarsi di fondamentali valenze antiautoritarie [224]: superata l'idea astratta

---

quale aveva avuto la sua più alta espressione nella monarchia prussiana (E. Forsthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano 1973).

[221] Questo aspetto domina la riflessione di E. Forsthoff sin dal primo dopoguerra (cfr. E. Fosrhoff, *Lo stato della società industriale*, Milano 2011); in Italia, le prime riflessioni a questo riguardo si rinvengono nello scritto di G. Guarino, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, 3 ss.

[222] L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., 10 ss., evidenzia come tra gli anni sessanta e settanta la dottrina italiana si sia posto il problema di riflettere sul rapporto tra politica e amministrazione non più in termini di separazione, ma di compenetrazione e reciproca influenza: si richiamano in tal senso G. Treves, *L'organizzazione amministrativa,* Milano 1964, 21, M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, 1, Milano 1970, 67, e M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, 87). Sugli aspetti organizzativi, fondamentale è poi anche la riflessione di G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova 1968.

[223] In questo senso cfr. G. Berti, *La pubblica amministrazione,* cit.; U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1965; F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano,* Venezia 1975. Anche A. M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1966, 752 ss., nel denunciare l'incompatibilità tra struttura gerarchica e tendenziale competenza esclusiva del ministro e i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, e nell'affermare la conseguente necessità di attribuire funzioni e responsabilità ai dirigenti, osservava (754, nota 37) come fosse stata "molto autorevolmente" posta in evidenza, tra l'altro, "la tendenza della Costituzione a far sì che la stessa burocrazia sia genuina espressione della comunità (e perciò anch'essa espressione di democrazia)" (il riferimento dell'a. è a C. Esposito, *Riforma della burocrazia e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 252, e a U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, cit., 309 s.) ed auspicava (758 s.) la realizzazione del buon andamento e dell'imparzialità attraverso "lo svincolo, al centro, dell'amministrazione dal Governo", e "la attribuzione delle funzioni ad organi collegiali di esperti (magari elettivi) o a organi burocratici con solide garanzie di indipendenza (non di fiduciarietà) anche se non assolutamente inamovibili".

[224] Gioca in questo senso soprattutto la valorizzazione del principio di decentramento; come osserva L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., 47, il decentramento implica policentrismo non solo a livello territoriale, ma anche nella organizzazione del potere centrale (decentramento "per servizi"): mentre l'autonomia è un elemento di democratizzazione dell'amministrazione ancora nel senso tradizionale (in quanto legata alla elettività degli organi), il decentramento, sia territoriale che per servizi, richiede una nuova forma di legittimazione democratica; Non è un caso che anche l'interesse di autori come G. Berti (*La pubblica amministrazione*, cit., 127 ss.) sia molto più verso il principio di decentramento che quello di autonomia, perché in fondo l'autonomia evoca una forma di legittimazione democratica del tutto tradizionale (elezione da parte di una comunità di cittadini), mentre il decentramento richiede uno sforzo concettuale molto più intenso se lo si vuole ricondurre nel contesto di una amministrazione democratica, e in questa prospettiva si connota, appunto, come uno "strumento anti – autoritario" (L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., 53).

dell'amministrazione come attività neutrale [225], si riconosce che essa si carica di una politicità propria, che deve dialogare con la politicità espressa dalle istanze rappresentative [226].

In questo senso, il principio di separazione non è solo garanzia dell'imparzialità, ma anche condizione per la configurazione di una amministrazione che sia in grado di recepire i bisogni della collettività (specialmente in un contesto di crisi dei partiti) e di valorizzarli sia nella sua azione concreta, sia nel suo rapporto con la politica.

Non si può dire, peraltro, che una tale lettura del rapporto tra politica ed amministrazione e del ruolo dell'amministrazione, pur se sostenuta da autorevoli contributi, abbia trovato piena espressione nelle scelte normative effettuate in materia [227]: dopo alcune parziali aperture (peraltro pesantemente condizionate dal sistema dei partiti) negli anni settanta, in coincidenza con l'avvio della stagione delle autonomie, essa sembra subire un ripiegamento nel corso degli ottanta e, infine, vive una breve stagione, all'inizio degli anni novanta, con l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo e la prima, netta affermazione della separazione tra politica e amministrazione [228].

Da allora in poi, però, il processo di apertura dell'amministrazione alla società sembra interrompersi: già nella seconda metà degli anni novanta, ben più che all'ampliamento della partecipazione, l'attenzione si rivolge, da un lato, alla ridefinizione del rapporto tra i diversi livelli di governo, all'insegna dell'attuazione del c.d. c.d. "federalismo", dall'altro, sulla base di una lettura tutta italiana (ma condivisa trasversalmente da entrambi gli schieramenti politici) delle imperanti dottrine del *new public management*, alla "efficienza" ed alla "semplificazione" dell'azione amministrativa [229].

---

[225] Cfr. ancora L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., 156 ss.: la separazione tra politica e amministrazione, se vuole avere un senso nel contesto repubblicano (in cui, per le ragioni viste sopra, va esclusa l'idea di una amministrazione neutrale, mera esecutrice ecc.), deve abbandonare l'irreale premessa di una alterità sostanziale tra le due sfere: al contrario, politica e amministrazione vanno separate proprio perché si prende atto della loro stretta compenetrazione.

[226] L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, 126: "responsabilità presuppone potere. Con ciò stesso si ammette quindi l'implicazione dell'amministrazione nelle scelte, il suo essere calata nella politica, la fine del mito della sua immunità"; in questo senso sono valorizzati (*ivi*, 103) anche i contributi offerti dall'art. 51 cost. (accesso ai pubblici uffici senza discriminazioni ideologiche come garanzia di un'amministrazione pluralista, aperta ai contributi più vari) e dall'art. 97, comma 2, cost. (attribuzione di responsabilità proprie dei funzionari, come incompatibile con l'idea dell'anonimato del funzionario e della esclusività della responsabilità ministeriale).

[227] Sulla problematica coesistenza, nell'esperienza repubblicana, delle due visioni dell'amministrazione dipendente dal potere politico e dell'amministrazione "autocefala" (unitamente all'ulteriore tensione tra statalismo e autonomismo) v. M. Nigro, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, II, Milano 1987, 387 ss.

[228] Il superamento del modello gerarchico nell'organizzazione ministeriale, e quindi l'affermazione del principio di separazione, risale peraltro all'inizio degli anni settanta, e precisamente (come osserva O. Sepe, voce *Ministeri*, cit., 496 ss.) al d.p.r. 748 del 1972, che attribuisce alcune competenze ai direttori generali: da quel momento, gli uffici cessano di essere meri organi interni e, se pure il ministro conserva la competenza alla adozione di un rilevante numero di atti di gestione, comincia a profilarsi la distinzione tra indirizzo e gestione, in attuazione del principio di cui all'art. 97, comma 3, cost.; del resto, lo stesso a. (loc. cit.) ricorda che già nella relazione al disegno di legge per la convalidazione del r.d. 24 ottobre 1866 n. 3306 si affermava la necessità di superare il dogma dell'esclusiva responsabilità ministeriale, anche al fine di responsabilizzare i funzionari ed avere un'amministrazione più efficiente.

[229] M. Grana, *Deistituzionalizzazione e crisi di rappresentanza nella pubblica amministrazione*, in *Dem. e dir.* 2003, 137 ss., sottolinea la scarsa attenzione del mondo politico, dopo la legge sul procedimento, per le tematiche della democrazia e della partecipazione nell'amministrazione, e parla (141) di "deistituzionalizzazione" dell'amministrazione, per intendere la perdita della capacità dell'amministrazione "di rappresentare gli interessi dei cittadini allo svolgimento di una azione pubblica imparziale e partecipativa, finalizzata a realizzare i loro diritti" (capacità che esprime l'aspetto istituzionale di una organizzazione, e senza il

Su tale processo influisce probabilmente anche l'affermarsi del mito della democrazia maggioritaria, e cioè l'illusione che fosse possibile recuperare la legittimazione democratica delle istituzioni semplicemente chiamando il corpo elettorale alla scelta diretta dei vertici politici: il che ha concorso a far perdere completamente di vista la possibilità di attivazione di canali ulteriori di legittimazione democratica dell'amministrazione, possibilità che continua ad essere affermata, proprio a partire dagli anni novanta, solo per il settore delle c.d. "autorità indipendenti", che conosce proprio in quegli anni una decisa espansione.

Anche il mito della "efficienza" (che pure, come espressione del principio costituzionale di buon andamento, non andrebbe disgiunto dalla valorizzazione della partecipazione, come momento essenziale dell'istruttoria e apporto conoscitivo fondamentale per l'elaborazione delle scelte pubbliche) viene ad essere declinato in una prospettiva tutta aziendalistica, espressa in particolare nella tendenza al ricorso a modelli privatistici sia per la gestione dei servizi, sia nella disciplina della dirigenza [230].

L'effetto concomitante, da un lato, dell'imporsi di una versione alquanto rozza del modello della c.d. "democrazia maggioritaria", dall'altro di una applicazione, altrettanto approssimativa e poco ponderata, di modelli privatistici intesi come espressione di una "nuova managerialità", sulla scorta di decisive suggestioni provenienti dall'esterno, determina quindi un sostanziale svilimento dell'apertura pluralistica dell'amministrazione, in uno scenario contraddistinto, da un lato, dall'appiattimento culturale e dalla subalternità a modelli esterni, dall'altro dalla subalternità al vertice politico e dalla prevalenza della relazione personale su quella professionale [231].

In questo contesto non può stupire la complessiva sottovalutazione dell'apporto conoscitivo delle pubbliche amministrazioni, sotto due aspetti concorrenti: la svalutazione dell'apporto delle specifiche strutture tecniche deputate alla conoscenza della realtà, da un lato; la svalutazione dell'apporto ogni singola struttura amministrativa può fornire, in virtù del proprio contatto diretto e costante con la comunità degli amministrati, dall'altro. Sotto

---

quale rimane solo la vocazione efficentista di una struttura preposta ad erogare servizi, non dissimile in sostanza da una azienda privata).

[230] M. Grana, *Deistituzionalizzazione*, cit., 47, sottolinea anche, come emblematico delle distorsioni prodotte dal mito della privatizzazione, la preferenza già espressa nella l. 241 del 1990 per il ricorso agli strumenti privatistici per l'azione amministrativa : se apparentemente questa scelta sembra evocare un'idea di parità tra amministrazione e cittadini, che contrattano con la p.a. il contenuto dell'atto, nella realtà, se non accuratamente governata, questa privatizzazione dell'azione amministrativa fa esplodere in tutta la loro gravità le diseguaglianze economiche e sociali tra gli amministrati, alcuni dei quali saranno in grado di contrattare meglio e con più forza di altri: quindi, una riforma che voleva essere paritaria finisce con l'esasperare le diseguaglianze ("i problemi di diseguaglianza sostanziale dei soggetti del rapporto giuridico (…) sono altrettanto presenti, se non resi più gravi, all'interno dei moduli di tipo privatistico").

[231] Come osserva ancora M. Grana, *Deistituzionalizzazione*, cit., 145 e ss., il contesto italiano non è dissimile, da questo punto di vista, da quello di altri paesi che hanno intrapreso percorsi di "riforma" sotto la spinta delle indicazioni provenienti da sedi sovranazionali (OCSE, UE e *think tank* di ispirazione neoliberale), sotto il segno dominante delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni, e che sotto il profilo amministrativo hanno comportato, in Italia, i seguenti aspetti: a) tendenza alla trasformazione delle strutture pubbliche in enti di diritto privato (peraltro, in Italia sulla base di deleghe al governo dai contorni assolutamente incerti); b) incertezza sui confini tra funzioni pubbliche e private e all'interno delle pubbliche tra i diversi livelli di governo; c) involuzione dei principi di partecipazione, trasparenza ecc., nella legge sul procedimento amministrativo, sino allo loro sostanziale atrofizzazione; d) introduzione traumatica e generalizzata dello *spoils system* per i dirigenti, con successiva fase di assegnazioni al di fuori di qualunque regola e con marcati aspetti clientelari; e) abnorme crescita degli uffici di diretta collaborazione; f) omologazione delle strutture e isomorfismo culturale che impedisce la formazione di leadership e riferimenti culturali forti all'interno delle istituzioni (i riferimenti forti si trovano tutti all'esterno in *lobbies*, consulenti, ecc.); g) unicità di scopo, espressa, emblematicamente nella l. di semplificazione n. 229 del 2003: dominio funzionale del principio della tutela della concorrenza e del mercato; h) organizzazione del lavoro frammentata e verticalizzata, con forte ritorno alla gerarchia.

entrambi i profili, tale sostanziale svalutazione è appunto figlia di una lettura tutta in termini aziendalistici della p.a., in cui il compito delle strutture amministrative è solo quello di erogare prestazioni rigorosamente misurabili in termini di rapporto tra costi e benefici, in termini quindi di mera efficienza: la stessa distinzione tra indirizzo e gestione, pure costantemente riaffermata, finisce col rivelarsi artificiosa e schematica, e in fin dei conti fine a sé stessa, sino a che non si recuperi la capacità delle amministrazioni di monitorare i problemi, di rilevare i bisogni dei cittadini e di elaborare soluzioni.

La svalutazione dell'apporto conoscitivo e delle valenze partecipative del procedimento si riflette quindi nel perdurare di forme di ingerenza della politica sull'amministrazione, favorite – oltre che da una interpretazione un po' rozza della democrazia maggioritaria – anche dalla assenza di una chiara definizione degli strumenti giuridici attraverso cui dovrebbe esplicarsi la funzione di direzione e dell'efficacia degli atti di indirizzo in termini di responsabilità: assenza cui si supplisce attraverso l'affermazione di un ambiguo "legame fiduciario" tra il vertice politico e la dirigenza amministrativa, che si sostanzia in una quasi illimitata possibilità di disporre degli uffici direttivi da parte del vertice politico.

Quanto si è sin qui riassunto si può riscontrare dall'analisi di alcuni ambiti in cui le difficoltà sopra accennate, di costruire un corretto rapporto tra politica e amministrazione (che non può non passare anche attraverso una adeguata valorizzazione delle competenze tecniche), si sono particolarmente evidenziate: la riorganizzazione dei ministeri, l'emarginazione delle istanze tecniche e conoscitive interne e la parallela dilatazione dei c.d. uffici di diretta collaborazione, ed infine il problema del conferimento degli incarichi direttivi e della responsabilità e della valutazione dei dirigenti pubblici.

11. *La riorganizzazione dei ministeri: a) accorpamento e riduzione del numero dei ministeri.*

L'ambizioso progetto di riorganizzazione avviato nel 1999 [232] è per molti aspetti rimasto incompiuto [233], sia per quanto attiene al profilo del riordino, dell'accorpamento e della riduzione del numero dei ministeri, sia per quanto concerne la loro organizzazione interna: le difficoltà che il disegno di razionalizzazione ha incontrato possono essere ricondotte, tra l'altro, anche ad una sorta di contraddizione con le spinte in senso maggioritario, che sembrerebbero andare nella direzione di un rafforzamento della autonomia organizzativa del governo, e che confliggono col tentativo di ingabbiare in schemi troppo rigidi gli aspetti organizzativi; peraltro, già nel disegno riformatore si riscontra anche un approccio forse un po' schematico, e una tendenza a sottovalutare le implicazioni schiettamente politiche delle scelte organizzative, sia per quello che riguarda il profilo "esterno", dell'individuazione del numero e delle competenze dei ministeri, sia per quanto riguarda il profilo interno, attinente all'organizzazione interna dei ministeri.

Questo rilievo politico delle decisioni organizzative sembra particolarmente importante, anche se non adeguatamente considerato, in relazione alle scelte relative all'accorpamento ed alla riduzione del numero dei ministeri: la scelta di scindere o di accorpare due ministeri, o di attribuire determinate funzioni all'uno o all'altro (ad esempio, la scelta di ricondurre le comunicazioni allo sviluppo economico piuttosto che alle infrastrutture, quella di accorpare

[232] Si tratta di un intervento atteso da anni: la razionalizzazione del numero e delle competenze dei ministeri era già stata ipotizzata nella relazione della Commissione Piga del 1981 (pubblicata in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1982, 864 ss.)

[233] Cfr. quanto si osserva, già a pochi anni di distanza, nei contributi raccolti in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale,* Milano 2005.

salute e welfare e lavoro, o istruzione e università e ricerca, la sottrazione della protezione civile a ministero dell'interno, ecc.) sono tutte scelte che denotano previse visioni politiche, e che è naturale possano mutare nel passaggio da un governo all'altro.

In altri termini, dietro ogni scelta in materia di accorpamento, soppressione, divisione di ministeri e sulla distribuzione delle relative funzioni non c'è (solo) la logica neutrale e "tecnica" della razionalizzazione e dell'efficienza, ma c'è quasi sempre (anche) un disegno politico sostanziale [234].

Tanto per esemplificare, la scelta di configurare il ministero delle comunicazioni come un ministero a sé stante, piuttosto che accorparlo ad altro ministero, e la scelta ulteriore di accorparlo al ministero dello sviluppo economico piuttosto che a quello delle infrastrutture, sottendono, rispettivamente, una specifica consapevolezza della specialità della materia "comunicazioni" e, d'altro canto, la visione delle comunicazioni come ambito imprenditoriale piuttosto che come infrastruttura strategica fondamentale per la vita dei cittadini [235]; la scelta di unificare il ministero della salute con quello del lavoro è espressione della visione sottostante alle riforme del welfare avviate con il governo Prodi, ispirate ad una concezione unitaria della tutela della dignità della persona, e che ha una marcata natura politica [236]; la decisione di costituire due distinti ministeri competenti per il territorio, uno in un'ottica di protezione (ambiente) [237] e l'altro di trasformazione del territorio (infrastrutture e trasporti), rinunciando all'idea originaria della creazione di un unico ministero del territorio [238], viene spiegata con l'esigenza di ribadire la "pari dignità" dei due interessi (conservazione e trasformazione del territorio), e di favorirne la composizione nella dialettica tra i due ministri, o, in caso di conflitto, in sede collegiale, dove comunque i due ministeri hanno lo stesso peso, e sottende quindi una precisa decisione politica sulla pari ordinazione degli interessi coinvolti [239].

---

[234] Quando non ci sono addirittura motivazioni politiche contingenti, come nel vero e proprio caso limite della separazione del ministero delle partecipazioni statali da quello dell'industria, operata ai tempi del governo Amato, per superare il conflitto col ministro dell'industria e delle partecipazioni Guarino sul tema delle privatizzazioni (su cui v. la rievocazione dello stesso G. Amato, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri),* cit.).

[235] Più in generale, come osserva F. Pizzetti, *Il ministero delle infrastrutture e dei* trasporti, in A. Pajno, L. Torchia, *La riforma del governo,* cit., 327, l'attuale assetto discende dalla bocciatura del progetto presentato nel 1999 dall'allora ministro dei lavori pubblici Micheli (governo D'Alema) di creazione di un apposito ministero per i "sistemi a rete", disegno poi abbandonato, sicché, se da un lato il concetto di "infrastrutture a rete" appare ormai stabilmente radicato, esso è rimasto privo di un riferimento unitario a livello organizzativo. Resta da chiedersi se in tale rifiuto di considerare unitariamente il tema delle infrastrutture, e con esso quello delle infrastrutture di comunicazione, non possa ravvisarsi anche un fattore che ha concorso al ritardo cronico del nostro paese nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

[236] R. Finocchi, *Il ministero del lavoro,* in A. Pajno, L. Torchia, *la riforma del governo,* cit., 341, osserva che il ministero della sanità era nato, negli anni cinquanta, per impulso della classe medica, che spingeva per una struttura fortemente tecnica e dominata da personale specializzato, in cui un ruolo trainante sarebbe stato svolto dalla componente tecnico – scientifica; il modello tecnico – scientifico, peraltro, non ebbe mai particolare fortuna. Quanto all'accorpamento con lavoro e *welfare*, lo stesso a. (354) osserva come le voci critiche rispetto a tale scelta abbiano sottolineato il ridimensionamento, da essa implicato, del rilievo della tutela della salute.

[237] La stessa evoluzione della nozione di ambiente, del resto, non può andare disgiunta da quella delle strutture organizzative preordinate alla tutela ambientale (cfr. al riguardo L. Carbone e F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente,* in A. Pajno, L. Torchia, *la riforma del governo,* cit., 296 ss.).

[238] Idea già sostenuta dalla Commissione Piga (in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1982, 887).

[239] L. Carbone e F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente,* cit., 294, riportano la spiegazione data dal ministro Bassanini nella sua relazione sull'attuazione della legge n. 59/1997, presentata al consiglio dei ministri del 15 maggio 1998: la preoccupazione che avrebbe sconsigliato l'accorpamento era che la concentrazione delle due competenze in un unico ministero portasse la dialettica tra i due interessi (conservazione e trasformazione) a livello endo – ministeriale, con pregiudizio della trasparenza, e con il rischio di vedere prevalere l'uno o l'altro a

La politicità connessa alle scelte organizzative, se da un lato giustifica la presenza di una riserva di legge in materia - perché la pregnanza politica delle scelte fa sì che esse non possano ritenersi sottratte ad una valutazione, sia pure di massima, in sede parlamentare - dall'altro rende illusoria la pretesa di definire una volta per tutte il numero e le funzioni dei ministeri, come se le scelte che si fanno in questo ambito potessero essere mantenute indipendentemente dal variare delle maggioranze politiche e dal succedersi dei governi.

Non meraviglia quindi che le scelte relative a numero e competenze dei ministeri siano state più volte riviste, addirittura col ricorso allo strumento, assolutamente improprio, del decreto legge [240]: e neppure deve meravigliare che, in questo quadro, l'unica scelta che sembra avere acquisito una dimensione stabile sia quella dell'unificazione dei ministeri economici; non certo perché anche tale scelta non sia espressione di una decisione politica [241],

---

seconda delle inclinazioni del ministro titolare; la realizzazione di due ministeri distinti esprime quindi la scelta per la pari ordinazione dei due interessi, rispetto alla quale la soluzione della creazione di due ministeri appare come quella più logica. Va aggiunto, peraltro, che l'ipotesi di accorpamento avanzata nella relazione Piga prevedeva anche la costituzione di una grande agenzia per la progettazione e direzione lavori al servizio di tutte le altre amministrazioni, che avrebbe potuto utilizzare numerose competenze ingegneristiche: sicché, la scelta di abbandonare tale progetto potrebbe risultare anche preordinata ad una più intensa esternalizzazione delle funzioni di progettazione, direzione lavori, esecuzione di opere pubbliche, nella prospettiva di allargare il mercato privato, sulla spinta delle politiche comunitarie.

[240] Come è noto, il d. lgs. n. 300 del 1999 fissava a 12 il numero dei ministeri (esteri, interni, difesa, giustizia, economia, attività produttive, politiche agricole, ambiente, infrastrutture, lavoro salute e politiche sociali, istruzione università e ricerca, beni culturali): già all'indomani dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 300, però, due decreti legge ne stravolgono il disegno: il d.l. 343 del 2001 modifica le previsioni sull'agenzia per la protezione civile, e il d.l. 201 del 2001 riporta in vita il ministero della salute (scorporato da quello del lavoro e delle politiche sociali) e quello delle comunicazioni (scorporato da quello della attività produttive). I ministeri diventano così 14 anziché 12. Col governo Berlusconi II (d.l. 217 del 2001, conv. in l. 317 del 2001) si aggiunge anche il ministero dell'istruzione (scorporato da università e ricerca) e si arriva quindi a 15 ministeri. Inoltre, con l'avvento del secondo governo Prodi, sempre con l'improprio strumento del decreto legge, il d.l. 181 del 2006 porta a 18 il numero dei ministeri, aggiungendo, a quelli previsti dal d. lgs. n. 303 del 1999 e ai tre già aggiunti in seguito, i ministeri del commercio estero, dei trasporti e della solidarietà sociale. Infine, la legge finanziaria per il 2008 (l. 244 del 2007, art. 1, commi 376 e 377) riporta a 12 il numero dei ministeri e a 60 membri della compagine governativa, ma non dice quali ministeri dovranno essere soppressi e rinvia l'attuazione della previsione alla legislatura successiva. L'attuazione si ha con il d.l. n. 85 del 16 maggio 2008, conv. in l. 121 del 2008. Il governo Berlusconi IV è inizialmente costretto a rispettare la legge, e ricorre ancora una volta allo strumento del decreto legge (d.l. n. 85 del 16 maggio 2008, conv. in l. 121 del 2008): sono però presto introdotte nuove modifiche: col d.l. n. 90 del 2008 si prevede che il capo del dipartimento della protezione civile sia nominato sottosegretario di stato, per fronteggiare l'emergenza rifiuti in Campania, e successivamente la legge n. 172 del 2009 ricostituisce il ministero della salute e porta a 63 il numero massimo dei componenti del governo, poi elevato ancora a 65 dall'art. 15, comma 3 bis, del d.l. n. 195 del 2009 (sulla complessa vicenda della riorganizzazione dei ministeri dopo il d. lgs. n. 300 del 1999 cfr. E. Catelani, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, cit., 143 ss.).

[241] Si veda, al riguardo, quanto si osservava nella relazione della Commissione Piga (in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1982, 885 s.), nell'esprimere parere contrario all'accorpamento dei tre ministeri del tesoro, delle finanze e del bilancio: la commissione osserva che il punto di forza delle tesi favorevoli alla unificazione è la soppressione del ministero del bilancio, il cui ruolo è visto come "sfuggente e problematico, quando non puramente negativo", ma che ciononostante è preferibile evitare l'accorpamento, sia per ragioni di carattere quantitativo (la fusione creerebbe un super ministero), sia per l'esigenza di mantenere la situazione di equilibrio attualmente esistente tra i tre ministeri (soprattutto tra finanze e tesoro); osserva la commissione (886): "l'esistenza di tre ministeri, anziché di uno solo, è il frutto di ben note scelte politiche orientate a mantenere una certa impostazione dialettica e pluralistica anche nel cuore del governo dell'economia. Un eventuale cambiamento di indirizzo, a questo riguardo, deve scaturire da una scelta egualmente politica basata su valutazioni che appaiono estranee alla competenza di questa Commissione". In queste parole si coglie tutta la politicità sottesa alla decisione dell'accorpamento, non a caso effettuata negli anni novanta: da una visione dialettica e pluralistica del governo dell'economia si passa a una visione accentratrice ed unitaria, tutta ispirata all'esigenza di ridurre gli spazi di confronti interno ed offrire agli interlocutori esterni (UE, organizzazioni internazionali, mercati) un interlocutore

ma piuttosto perché la decisione politica sottostante sembra espressione di un indirizzo politico di ben maggiore durata e consistenza di quello espresso dalle mutevoli maggioranze governative [242].

Altre considerazioni vengono a complicare il quadro, e a rendere più problematico il raggiungimento di un assetto pienamente soddisfacente: da un lato la presenza di materie che appare oggettivamente impossibile ricondurre integralmente alle competenze dell'uno o dell'altro ministero (si pensi alla politica dell'immigrazione), dall'altro il fatto che, nella pratica, in molti casi l'accorpamento dei ministeri non si è affatto tradotto in una semplificazione e in uno snellimento delle strutture, quanto piuttosto nella creazione di "super ministeri" che, di fatto, si limitano a sommare le strutture esistenti, accrescendo il rilievo dei livelli "intermedi" delle singole strutture ministeriale affidata e sottosegretari e "vice ministri" [243]: con un effetto non già di semplificazione, ma di aumento dei livelli di governo del settore [244], oltre che di riduzione della collegialità e di aumento della opacità nei processi decisionali [245].

12. (segue) *b) L'organizzazione interna dei ministeri: dipartimenti, agenzie, amministrazione periferica.*

Sul piano dell'organizzazione interna dei ministeri, sembrerebbe doversi riscontrare il sostanziale fallimento dello sforzo effettuato con il d. lgs. n. 300 del 1999 [246], caratterizzato

---

unico. Nel contesto su cui si pronuncia la commissione, finanze e tesoro rappresentano due differenti approcci alla politica economica, che devono essere tenuti in equilibrio, e il miglior modo per tenerli in equilibrio è affidarli a due ministri rigorosamente pari ordinati; nella visione che invece poi ha prevalso, la necessità di coordinamento prevale su quella di equilibrio. Il risultato è un super ministero il cui ruolo non è quello di fare convivere e trovare l'equilibrio tra esigenze ed interessi diversi, ma operare una sintesi a priori, che non poteva che tradursi nel il principio di equilibrio tra entrate e uscite (rigore nella riscossione, contenimento della spesa).

[242] Come osservano L. Fiorentino e A. Pajno, *Il ministero dell'economia e delle finanze,* in A. Pajno, L. Torchia, *La riforma del governo,* cit., 267, dietro l'unificazione dei ministeri economici non c'è solo una esigenza di razionalizzazione, o quella di inseguire altri modelli europei: c'è il ruolo centrale che il ministero economico ha all'interno del nuovo circuito fiduciario che lega il governo alle istituzioni sovranazionali.

[243] Come è attestato, secondo quanto si è già avuto modo di notare, dalla moltiplicazione delle mozioni di sfiducia nei confronti dei sottosegretari e vice ministri nei governi Berlusconi III e Prodi II (al riguardo v. R. Cassano, *La sfiducia ai sottosegretari: tra prassi, regole e convenzioni costituzionali,* in *Quad. cost.* 1010, 627 ss., e v. Timiani, *La mozione di sfiducia verso i sottosegretari,* in *www.forum costituzionale.it*).

[244] Emblematico il ruolo assunto, nel ministero dell'economia affidato a Padoa Schioppa, ai tempi del secondo governo Prodi, dal vice ministro dell'economia Visco, che di fatto per l'ampiezza delle sue deleghe finiva col configurarsi come una sorta di ministro delle finanze "di fatto" (Tarli Barbieri, *Presidente del consiglio,* cit., 59).

[245] Come osserva A. Ruggeri, *Viceministri di nome e di fatto*, cit., 528 ss., rimane "il dubbio che essi concorrano fattivamente alla definizione della politica generale del governo", peraltro "in forme assolutamente inusuali, ad oggi imprevedibili", con il conseguente "timore che possano essere alterati i delicati equilibri, costituzionalmente prefigurati, nei rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri, così come tra i Ministri stessi".

[246] L'intenzione sottostante al tentativo del 1999 era quella di superare le manchevolezze delle strutture ministeriali esistenti, diffusamente rilevate da tempo: per tutti v. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna 1989, 450, che segnala la incapacità "della struttura ministero, vittima sia dell'accentramento che dell'assenza di razionalizzazione interna, di assicurare una guida effettiva dell'amministrazione ai ministri o di dar vita ad un'autorità burocratica unitaria" (sull'argomento v. anche E. Picozza, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova 1988, 9 - 29); da qui l'idea del superamento del modello di organizzazione tradizionale del ministero, basato su un serie di pilastri: 1) istituzione delle agenzie come "modello alternativo e complementare" 2) organizzazione per dipartimenti e diversificazione rispetto all'organizzazione imperniata sulla figura del segretario generale, 3) nuova configurazione degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, 4) riforma della dirigenza. Si tratta, in particolare, di tradurre in termini organizzativi il definitivo abbandono del

dal tentativo di generalizzare il modello dipartimentale come modello *standard* per la quasi totalità dei ministeri [247], e di rafforzare la figura del segretario generale in quei ministeri che continuano a articolarsi in direzioni generali [248].

In realtà, probabilmente anche il disegno riformatore del 1999 non era esente da aspetti di ambiguità e di incertezza, in particolare proprio sotto il profilo della separazione tra livello politico e amministrativo [249]: in ogni caso, già a partire dall'inizio del decennio successivo, si avviava una sostanziale controriforma [250], e già a pochi anni di distanza, se ne registrava il sostanziale fallimento [251].

---

principio gerarchico (che peraltro, già prima delle riforme degli anni novanta, era ormai recessivo nell'organizzazione ministeriale: cfr. M. Stipo, *Ministero. I. Profili generali*, in *Enc. giur.*, XX, Roma 1990, 8), e nel contempo di superare anche l'uniformità del modello tradizionale imperniato sulle direzioni generali (lamentata, ad es., da O. Sepe, *Ministeri (dir. amm.)*, cit., 491, che osserva che alle diverse funzioni del ministero (prestazione di servizi, tutela dell'ordine, gestione sviluppo produttivo e industriale, gestione delle risorse) non sembra corrispondere una significativa diversità di struttura).

[247] Sul modello dipartimentale, A. Pajno, *Riorganizzazione del governo e riforme costituzionali*, in A. Pajno, L. Torchia, *la riforma del governo,* cit., 447 ss., 457, evidenza come il modello dipartimentale sia caratterizzato da una certa autonomia della struttura, vista come titolare di "un complesso autonomo ed integrato di funzioni" caratterizzato dalla compresenza di funzioni strumentali e funzioni finali, idonea a rapportarsi anche con diverse amministrazioni e diversi ministeri, e ad essere presieduta da un ministro: tanto che già dalla fine degli anni novanta in alcuni progetti (quello della bicamerale, e poi quello AC 6136 del 1999) si comincia a parlare di ministri a capo di "unità amministrative" (bicamerale)" o di "strutture ministeriali" e non più solo di ministeri.

[248] Secondo lo schema delineato dal d. lgs. n. 300, dal modello dell'organizzazione per dipartimenti sono eccettuati solo tre ministeri (difesa, esteri, beni culturali) cui però viene imposto di dotarsi del segretario generale: come osserva O. Sepe (*Ministeri,* cit., 16), già la l. n. 1483 del 1853 prevedeva la istituzione del segretario generale in ogni ministero, col compito di ricondurre a unità, coordinandole, le varie direzioni, e di assicurare la continuità amministrativa nonostante l'avvicendarsi dei ministri; di fatto, però, questa figura non venne per lo più istituita, per resistenze opposte sia da parte della politica (poiché si temeva avrebbe oscurato il potere del ministro) sia dell'apparato burocratico (i direttori generali, che non volevano sopra di loro un super - funzionario), e rimase, per antica tradizione, alla difesa e agli esteri.

[249] Come osserva S. Battini, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2012, 39 ss., 48, con la riforma dei ministeri del 1999, si sono delineate figure ambigue, sia nel modello per dipartimenti sia in quello per direzioni generali, in quanto partecipano sia della politica che dell'amministrazione: l'a. si riferisce ai segretari generali e ai capi dipartimenti, ma lo stesso si può dire, come si vedrà più avanti, per molti uffici di diretta collaborazione, in cui funzioni "tecniche" tendenzialmente apolitiche convivono con funzioni di "supporto" al vertice politico.

[250] Sugli atti di organizzazione dei vari ministeri succedutisi dal 1999 al 2010., v. E. Catelani, *Struttura del Governo*, cit., 171 e s. Il passo decisivo verso lo smantellamento dell'impianto del d. lgs. n. 300 è costituito dalla legge delega n. 137 del 2002, che, sotto il pretesto di adeguare la riorganizzazione dei ministeri all'intervenuta riforma del titolo V, fornisce lo spunto per riorganizzare un gran numero di ministeri (ambiente e del territorio - d. lgs. 287 del 2002; infrastrutture e trasporti – d. lgs. 152 del 2003; economia e finanze e agenzie fiscali - d. lgs. 173 del 2003; lavoro e politiche sociali - d. lgs. 241 del 2003; interno - d. lgs. 317 del 2003; comunicazioni - d. lgs. 366 del 2003; beni e le attività culturali - d. lgs. 3 del 2004; attività produttive - d. lgs. 34 del 2004), oltre alla presidenza del consiglio, la scuola superiore della p.a. e gli uffici territoriali del governo, secondo una impostazione, che, nonostante prenda a pretesto la intervenuta riforma del titolo V, si connota come marcatamente centralistica. In particolare, il primo degli 8 decreti citati (d. lgs. n. 287 del 2002) detta anche una serie di disposizioni generali, con le quali si mette in discussione la preminenza dell'assetto dipartimentale fissato dal d. lgs. 300 del 1999, riaffidando al governo il potere di decidere se il ministero debba essere organizzato per dipartimenti piuttosto che per direzioni generali; il divieto per i ministeri articolati in dipartimenti di prevedere un segretario generale viene mantenuto, ma viene meno il corrispettivo obbligo di prevedere il segretario generale per i ministeri organizzati in direzioni generali; altro aspetto caratteristico della riforma del 2002 è la ulteriore dilatazione degli uffici di diretta collaborazione. Infine, con il governo Monti si assiste ad una nuova riorganizzazione, ispirata soprattutto ad esigenze di contenimento della spesa (d.l. 95 del 2012), e che finisce, peraltro, con l'indebolire ulteriormente il modello dipartimentale (ad esempio, l'art. 2,

Complice anche l'ampio ricorso alla delegificazione, si assiste quindi ad un proliferare di scelte dettate da logiche contingenti, nelle quali è assolutamente impossibile individuare una linea comune, che non sia la resistenza degli apparati burocratici, da un lato, e del ceto politico, dall'altro, verso qualsiasi tentativo di riforma che si traducesse nella creazione di una dirigenza forte e relativamente autonoma (nella forma del capo dipartimento o del segretario generale), in modo da poter mantenere quei canali, più o meno fluidi ed informali, di comunicazione e di influenza tra politica e amministrazione che, come si è detto, "suppliscono", se così si può dire, alla persistente mancanza di un autentico rapporto di direzione.

Tutto ciò ha condotto in sostanza, all'abbandono del tentativo di configurare il modello dipartimentale come modello generale [252], e a rimettere di fatto ai singoli ministeri la scelta sul modello organizzativo da adottare, scelta spesso effettuata sulla base di logiche contingenti, di cui non è sempre facile comprendere logica e ragione [253]

Su tale esito ha peraltro sicuramente influito, da un lato, la difficoltà di reperire professionalità adeguate alle nuove posizioni di "alta amministrazione" che si venivano configurando (difficoltà legata alla ben nota e cronica assenza, in Italia, di una "alta burocrazia" dotata di una propria specifica formazione tecnica e di un adeguata autonomia professionale) [254]; dall'altro, il prevalere delle esigenze di contenimento della spesa, che ha compresso l'autonomia finanziaria dei dipartimenti [255] e ha riportato in auge l'articolazione per direzioni generali [256].

---

comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 impone l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, che è l'opposto della logica del dipartimento).

[251] G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano 2005.

[252] C. Franchini, *La riforma dei ministeri*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 11: il d. lgs. n. 287 del 2002 elimina la distinzione tra organizzazione per dipartimenti e per direzioni (con obbligo di segretario generale), stabilendo che i ministeri possono organizzarsi indifferentemente in dipartimenti o in direzioni, e che in quelli organizzati per direzioni la istituzione del segretario generale è solo facoltativa. L'articolazione in direzioni generali, che nel modello del d. lgs. n. 300 del 1999 era limitata ai soli ministeri della difesa, degli esteri e dei beni culturali, viene presto estesa anche al ministero dell'ambiente (d. lgs. n. 287 del 2002) delle attività produttive (d. lgs. 34 del 2004) e delle comunicazioni (d. lgs. 366 del 2003); questo fenomeno non viene meno col governo Prodi II, in cui l'articolazione per direzioni generali si estende ai due ministeri di nuova costituzione, quello della solidarietà sociale e quello del commercio estero. A ciò si aggiunga che vi sono organizzazioni per dipartimenti che sono tali solo di nome, ma che di fatto smentiscono la logica dipartimentale: ci v. ad esempio il caso del ministero dell'università e ricerca (su cui v. M. Cocconi, *La riorganizzazione del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – commento al dpcm 11 febbraio 2014, n. 98*, in *Giornale dir. amm.* 2015, 35 ss.), in cui la distinzione tra dipartimenti e direzioni tende a sfumare, rinvenendosi, accanto a due dipartimenti dedicati a grandi ambiti materiali di attività, anche un dipartimento "per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali", la cui creazione appare ispirata ad evidenti intenti di contenimento della spesa, ma che appare una struttura ibrida, in quanto, nel modello dipartimentale "puro", basato sul principio dell'autosufficienza del dipartimento, le risorse umane e strumentali si sarebbero dovute organizzare all'interno dei dipartimenti "materiali" (v. C. Franchini, voce *Ministeri*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano 2006, 3643 ss.). Un altro esempio di "annacquamento" del modello dipartimentale si può rinvenire nel d.p.c.m. 28 giugno 2007, che disciplina il trasferimento, dal ministero dell'economia al ministero dello sviluppo economico, delle strutture del dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, realizzando l'anomalia dell'inserimento di un dipartimento in un ministero organizzato per direzioni generali; se si tratta di una situazione temporanea, perché successivamente il d.p r. n. 225 del 2007 ridistribuisce le competenze del ministero in 3 dipartimenti (criticamente, sulla soluzione "temporanea" adottata, v. E. Catelani, *Struttura del governo*, cit., 170).

[253] Franchini, *La riforma dei ministeri*, cit., 11.

[254] Sul punto si tornerà *infra*, nel paragrafo 15.

[255] Ad esempio, da ultimo, la riorganizzazione del ministero dello sviluppo economico (su cui v. F. Di Cristina, *La riorganizzazione del ministero dello sviluppo economico*, in *Giornale dir. amm.* 2014, 447 ss.)

Il definitivo abbandono del tentativo di configurare un modello unitario e tendenzialmente omogeneo (per quanto caratterizzato da una certa duttilità) di organizzazione dei ministeri è attestato, infine, anche dalla recente legge delega sulla riorganizzazione della p.a., che rimette in larghissima parte alle scelte dello stesso esecutivo la scelta sul tipo di organizzazione interna di ciascun ministero.

A ciò si deve aggiungere che anche il disegno di riordino dell'amministrazione locale delineato dal d. lgs. n. 300 del 1999, ed imperniato sull'accorpamento degli uffici dell'amministrazione statale periferica negli uffici territoriali del governo, risulta ampiamente disatteso: da un lato, infatti, i singoli uffici periferici continuano a rapportarsi alle rispettive sedi centrali anziché fare riferimento al prefetto [257]; dall'altro, nonostante la successiva delega di cui alla l. 137 del 2002 avesse come scopo anche quello di adattare l'amministrazione centrale alla riforma del titolo V, tutti i ministeri hanno conservato i propri apparati periferici [258], ed anzi in alcuni casi l'apparato periferico dei singoli ministeri non solo non si è sostanzialmente ridimensionato, ma anzi si è addirittura incrementato [259], conservando attribuzioni che vanno a sovrapporsi alle competenze regionali, contro e nonostante i moniti della stessa corte costituzionale [260], e con rilevanti effetti anche sulla spesa pubblica.

L'esigenza, pure espressa a livello legislativo, di razionalizzare le funzioni dell'apparato periferico anche attraverso trasferimenti di risorse e personale alle autonomie, è stata così in larga parte frustrata: il che sembra addebitabile in parte, ancora, all'ampio ricorso nella riforma dell'amministrazione territoriale allo strumento della delegificazione, che di fatto ha lasciato alle strutture e agli apparati dei ministeri la scelta sulle strutture da conservare e da eliminare [261], in parte alla stessa scelta di riorganizzare i ministeri secondo il modello dipartimentale, che ha facilitato la creazione di uffici dirigenziali periferici [262].

La stessa figura del prefetto, nonostante sia fallito il disegno di farne il "centro" dell'amministrazione statale decentrata, continua a svolgere funzioni rilevanti soprattutto a scapito delle autonomie, rispetto alle quali è sempre più spesso chiamato ad operare in veste commissariale o sostanzialmente commissariale [263].

---

attuata col d.p.c m. 5 dicembre 2013 n. 158, in base alla procedura avviata con il d. l. 6 luglio 2012 sulla *spending review*.

[256] Il modello della direzione generale è ritenuto più consono da un lato agli obiettivi di contenimento della spesa, dall'altro all'esigenza di accentramento e di concentrazione del rapporto fiduciario in un'unica figura (il segretario generale): F. Di Cristina, *La riorganizzazione*, cit., del ministero per lo sviluppo economico, in giornale dir. amm. 2014, 450; A. Sandulli, G. Vesperini, *L'organizzazione dello stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2011, 47).

[257] G. D'Auria, *L'organizzazione periferica dello stato*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 75 ss.

[258] Come nota D'Auria, *L'organizzazione periferica,* cit., 86 ss., tra i ministeri esistenti, solo 3 non hanno apparati periferici propri, mentre in realtà molti ministeri (ad esempio, il lavoro e le infrastrutture e i trasporti) hanno mantenuto, nelle strutture periferiche, funzioni (come la tutela e sicurezza del lavoro, o la vigilanza sull'edilizia economica e popolare o la repressione dell'abusivismo edilizio) ormai trasferite alla competenza regionale, senza alcuna motivazione in relazione all'esigenza di attribuire funzioni al livello più alto, e quindi in palese contrasto con il principio di sussidiarietà consacrato nell'art. 118.

[259] Ad esempio, il ministero delle infrastrutture (d. lgs. 184 del 2004) e il ministero per i beni e le attività culturali (d. lgs. 3 del 2004 e n. 173 del 2004), che istituiscono un'ampia serie di direzioni regionali e soprintendenze, biblioteche, musei e altre strutture autonome.

[260] V. ad es. corte cost., sentt. nn. 303 del 2003, 363 del 2003, 6 del 2004 e 13 del 2004.

[261] G. D'Auria, *L'organizzazione periferica,* cit., 82 e s.

[262] Cfr. G. D'Auria, *L'organizzazione periferica*, cit., 90: "l'articolazione centrale per dipartimenti consente, infatti, di allungare la catena di comando e, così, di creare anche in periferia uffici dirigenziali con il rango di direzioni generali".

[263] V. ancora G. D'Auria, *L'organizzazione periferica*, cit., loc. cit.

Non solo quindi l'amministrazione statale periferica non è uscita affatto ridimensionata dalle riforme, ma neppure si è riusciti a creare efficaci canali e strumenti di raccordo tra le amministrazioni periferiche esistenti e le autonomie territoriali: il referente principale, se non unico, degli uffici periferici rimane la struttura ministeriale centrale, e tale situazione di sostanziale dipendenza è acuita dalla assenza di qualsiasi autonomia finanziaria e gestionale reale [264].

Tale situazione, oltre alle inevitabili resistenze degli apparati, sembra potersi addebitare anche al diffuso residuo attaccamento ad una concezione del rapporto organico che pone ancora al centro l'appartenenza dell'organo alla persona giuridica (nella fattispecie, alla persona statuale) e conseguentemente impedisce di accedere ad una visione policentrica, in cui la medesima struttura possa operare contemporaneamente al servizio dello stato e delle autonomie territoriali, realizzando così un punto di incontro tra indirizzo governativo e indirizzi delle autonomie, e quindi una quella ulteriore sede di compensazione e di raccordo (al livello "basso") che potrebbe utilmente affiancarsi a quella "alta", rappresentata dal sistema delle conferenze.

In questo senso, al livello delle amministrazioni statali periferiche (uffici scolastici, provveditorato alle opere pubbliche, direzioni regionali e provinciali del lavoro, ecc.) ben si sarebbe potuta configurare una attribuzione delle funzioni amministrative tecniche e gestionali a strutture amministrative separate dai ministeri, per quanto sottoposte alla loro vigilanza e direzione, ma idonee a operare anche al servizio delle regioni e delle altre autonomie territoriali, rappresentando così anche uno strumento di raccordo e di armonizzazione tra la direzione politica nazionale e gli indirizzi espressi dalle autonomie.

Su questo piano, anche il più recente tentativo di riordino di cui alla legge delega sulla riorganizzazione della p.a., tutto ispirato ad esigenze di contenimento finanziario, non sembra innovare significativamente: e conferma il sostanziale fallimento del tentativo di razionalizzazione e riordino dell'amministrazione dello stato effettuato alla fine del secolo scorso, da addebitarsi alla duplice resistenza, opposta tanto dal vertice politico quanto dagli stessi apparati amministrativi, verso una ridefinizione dei rapporti tra politica ed amministrazione volta a dare effettività e sostanza al principio di separazione tra direzione politica e attività amministrativa.

Anche il ricorso alle agenzie, che era un altro tratto caratterizzante della riforma del 1999, non pare aver dato i risultati sperati, il che, peraltro, sembra doversi addebitare alla incertezza di fondo che ha contraddistinto la scelta per questo modello sin dal 1999: la soluzione organizzativa delle agenzie, infatti, se da un lato ha sicuramente il pregio di assicurare in modo più netto la separazione tra politica e amministrazione, e appare anche più adatta alla costruzione di modelli di amministrazione "a rete" che, come si è detto, sono incentivati dallo stesso processo di integrazione europea [265], dall'altro presenta anche alcune incognite, sinora non adeguatamente affrontate e risolte.

---

[264] Tale situazione si realizza anche quando, come accade ad es. per il ministero per i beni e le attività culturali, gli uffici periferici sono affidati alla direzione di figure "manageriali", magari attinti addirittura dall'esterno. Unica eccezione a questa impermeabilità tra amministrazioni statali periferiche e amministrazioni regionali e delle autonomie è rappresentata (G. D'Auria, *L'organizzazione periferica,* cit., 91) dal ministero dell'economia e delle finanze, il quale ha intensi rapporti con le autonomie, ma per ragioni che, più che di collaborazione, possono essere definite di "polizia economica" (monitoraggio dei flussi di spesa, vigilanza sul rispetto del patto di stabilità interno, ecc.).

[265] Sottolinea entrambi gli aspetti G. Arena, *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur.*, I (agg.), Roma 1998, 14; sul punto v. anche C. Franchini, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*. 1997, 15 ss., 24, e F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300; l'abbandono del modello generale?*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 22 ss., 27, che

In particolare si deve constatare l'assoluta inesistenza di un modello unitario, sia con riferimento alla natura più o meno "tecnica" delle funzioni, sia con riferimento al rapporto (ed al grado di autonomia) con le strutture amministrative tradizionali [266].

Lo strumento delle agenzie risulta infatti, come è noto, utilizzato in almeno due modi diversi: uno (di cui la manifestazione più significativa si rinviene nell'ordinamento svedese) in cui l'agenzia rappresenta il modello organizzativo generale della pubblica amministrazione, che accorpa tendenzialmente tutte le funzioni (tecniche e gestionali) che non sono di direzione politica [267]; l'altro, accolto, ad esempio dall'ordinamento dell'unione europea, in cui l'agenzia ha compiti marcatamente tecnici [268].

In Italia, dove il modello era già stato utilizzato in precedenza con tratti molto eterogenei [269], non si riscontra una opzione netta tra le due alternative, neppure quando, nella seconda metà degli anni novanta, si decide di intensificare il ricorso a tale figura organizzativa [270]: se da un lato la possibilità di utilizzare lo strumento amministrativo della agenzia come

---

sottolinea come Il modello dell'agenzia sia anche il più idoneo ad evidenziare i costi del servizio e a valutarne i risultati.

[266] Sulla inesistenza di un modello unitario, v. G. Arena, *Agenzia amministrativa*, cit., 1, che osserva come la difficoltà di rinvenire una matrice unitaria sia dovuta anche al fatto che si tratta di figura importata dall'estero, ma in modo non fedele (Per l'osservazione sull'uso "approssimativo" del termine in Italia, M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, II ed., Milano 1988, , 244.)

[267] G. Arena, *Agenzia amministrativa*, cit., 2 ss.: nel modello svedese, sin dal XVIII secolo articolato in ministeri e agenzie, le agenzie sono circa 300 e svolgono tutti i compiti gestionali con responsabilità di risultato, mentre i ministeri svolgono solo attività di direzione politica. Inoltre, le direttive alle agenzie le dà il governo nell'insieme, non il singolo ministro. Al modello inglese si avvicinano alcune altre soluzioni: ad esempio, nel modello inglese (L. Carlassare, voce *Ministeri (dir. costituzionale)*, cit., 468 ss.), già prima della evoluzione rappresentata dalle c.d. *next steps agencies*, i servizi sono connotati da una notevole stabilità, mentre i ministeri possono variare da governo a governo, con la conseguenza che il medesimo servizio può passare da un ministero all'altro al mutare del governo. I ministeri, quindi, sono strutture politiche snelle. In questo contesto, è stato facile passare ad una amministrazione per *agencies*, in quanto i ministeri erano già in un certo senso "separati" dall'apparato amministrativo: con le riforme degli anni 80 e 90, le *agencies* (termine generico per definire una gran quantità di soggetti diversi) diventano l'ossatura della amministrazione. Anche negli USA (G. Arena, *Agenzia*, cit., 2 e s.) le agenzie costituiscono l'intera amministrazione, e si distinguono in *cabinet departments* (equivalenti dei nostri ministeri e dirette da un *segretary* (ministro) di fiducia del presidente); *executive agencies*, dirette da *administrators* non di estrazione politica ma tecnici (sia pure nominati dal presidente) che svolgono compiti di gestione e tecnici) e infine le *independent regulatory agencies* (equivalente delle nostre autorità indipendenti). In questi ed altri paesi, sia pure con diversi livelli di avanzamento, le agenzie sono alternative ai ministeri, e rappresentano lo strumento organizzativo per realizzare la separazione tra politica e amministrazione (e tra le relative responsabilità).

[268] Sulle agenzie europee, v. G. Arena, *Agenzia amministrativa*, cit., 4 ss,.: queste hanno soprattutto compiti tecnici di raccolta ed elaborazione informazioni e dati; tra le più importanti, l'agenzia per l'ambiente, centro di una complessa amministrazione a rete di agenzie nazionali e regionali. Alcune (agenzia europea di valutazione dei medicinali, ufficio armonizzazione marchi, ufficio varietà vegetali) hanno anche funzioni di normazione e provvedimentali, ma sempre di carattere rigorosamente tecnico.

[269] Sulle agenzie, v. G. Vesperini, *Le agenzie*, in A. Pajno, L. Torchia, *La riforma dell governo*, cit., 145 ss., che evidenzia l'estrema eterogeneità delle agenzie nate a partire dagli anni ottanta, molto diverse l'una dall'altra sotto il profilo della autonomia dal ministero, dell'organizzazione del rapporto di lavoro, dell'autonomia finanziaria e contabile, e delle stesse funzioni (per lo più tecniche, ma non solo).

[270] In realtà, come osserva F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 27, il modello che maggiormente avrebbe influenzato le scelte compiute negli anni novanta (in particolare dal governo Prodi) è quello inglese delle *next steps agencies*, a loro volta più o meno ricalcato su quello svedese (dove però, come si è detto, le agenzie sono una figura risalente e che connota tutta l'amministrazione). Lo scopo principale era "una maggiore efficienza" (*ivi*, 27), sulla base di una visione liberistica che punta alla riduzione dell'apparato pubblico e all'assimilazione della attività amministrativa all'impresa: tale visione viene però "filtrata" e "ammorbidita" dall'orientamento di centrosinistra del governo in carica, che tende a sfumare gli elementi più

modello generale per tutte le funzioni amministrative non strettamente riconducibili alla direzione politica (sul modello svedese) non è stata neppure presa in considerazione, dall'altro neppure si è chiaramente individuata la specifica funzione (tecnica o gestionale) da affidare a tale struttura [271].

Tale fondamentale incertezza sulla natura e le funzioni del modello, unita alla sopravvivenza di molte delle agenzie costituite, come si è detto in assenza di un disegno unitario, nel corso dei due decenni precedenti [272], dà vita ad una pluralità di figure, alcune delle quali hanno compiti squisitamente tecnici [273], mentre altre hanno compiti gestionali [274], e il cui tratto comune è costituito da una (per lo più alquanto limitata) autonomia rispetto ai

---

liberisti per accentuare il profilo della efficienza (tramite la responsabilizzazione dei dirigenti): "una nuova soluzione organizzativa adottata con convinzione, ma senza furori ideologici aziendalistici o liberistici" (*ivi*, 28).

[271] Sul fatto che, anche nelle scelte del 1999, non si rinviene un modello unitario, ma soprattutto non c'è una idea chiara di cosa devono fare le agenzie, v. F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., che osserva come non ci sia una chiara fisionomia tecnica (*ivi*, 34: "lo svolgimento di attività ad elevato contenuto tecnico non costituisce più la motivazione prevalente per l'utilizzazione del modello organizzativo delle agenzie"), e che fin dal d. lgs. 300 le agenzie sono state individuate come modello per gestire, indifferentemente, attività tecnico - scientifiche o semplicemente operative – gestionali; anche sotto questo profilo, pertanto, di fatto i modelli ministeriali e per agenzie finiscono col diventare del tutto intercambiabili, mentre, secondo l'a. cit. (44) le agenzie dovrebbero avere funzioni tecniche (di supporto conoscitivo e tecnico alle amministrazioni) e funzioni pubbliche ad alto contenuto tecnico (conoscitive di interesse generale, es. statistica, meteorologia ecc.).

[272] Col d. lgs. n. 300, quindi, si delineano tre tipi di agenzie: a) quelle del modello generale (artt. 8 e 9 d. 300, e poi 22 e ss.), che sono 7 (agenzia industrie difesa, agenzia per le normative e i controlli tecnici, agenzia per la proprietà industriale, agenzia per la protezione dell'ambiente e i servizi tecnici, agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, agenzia per formazione e istruzione professionale, agenzia per il servizio civile); b) quelle assoggettate alla disciplina derogatoria speciale dettata dallo stesso decreto che sono 5 (le 4 agenzie fiscali - agenzia delle entrate, delle dogane, del territorio, del demanio - e l'agenzia per la protezione civile); c) quelle costituite prima del d. lgs. 300, tra la fine degli anni ottanta e la fine del secolo, che restano regolate dalla normativa previgente, e in particolare: l'ASI (agenzia spaziale italiana), le agenzie regionali per l'impiego, l'ARAN, l'agenzia per i servizi sanitari regionali, l'ANPA (protezione ambiente), l'agenza per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, l'Agenzia nazionale per l'energia e l'ambiente (ENEA), l'agenzia per la sicurezza del volo, l'agenzia per le erogazioni in agricoltura. Solo l'ANPA è soppressa e sostituita dalla Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art. 38, comma 5, d. 300). Ad esse si aggiungono numerose agenzie istituite a livello regionali in tema di ambiente, sanità, collocamento, edilizia residenziale, agricoltura.

[273] Tra queste, a mero titolo esemplificativo, una agenzia tipicamente tecnica è l'agenzia per le normative e i controlli tecnici (art. 31 d. lgs. 300) istituita presso il ministero delle attività produttive, competente in materia di controlli di conformità delle macchine degli impianti e dei prodotti, di controlli di qualità, di normative tecniche anche in materia di comunicazioni, e in tema di rapporti con gli enti nazionali per l'unificazione; c'è poi l'agenzia per la proprietà industriale (art. 31) competente per invenzioni, brevetti, marchi ecc., e che prende il posto dell'ufficio centrale dei brevetti (in precedenza configurato, sin dall' art. 70 del r.d. n. 1127 del 1939 e poi dagli atti di organizzazione del ministero dell'industria, come organo interno del ministero); ancora, vi è l'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i controlli tecnici di cui all'art. 39 d. lgs. n. 300 (su cui v. L. Carbone, F. Patroni Griffi, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, cit. , 317), poi confluita (l. n. 133 del 2008) nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che assorbe le competenze della precedente ANPA e dei "servizi tecnici nazionali", già istituiti presso la presidenza del consiglio (ad eccezione del servizio italiano dighe, trasformato in registro italiano dighe, e del servizio sismico incorporato nella agenzia della protezione civile) e precisamente i servizi geologico, idrografico e mareografico e l'ufficio sistema informativo unico.

[274] A parte la mai realizzata agenzia per la protezione civile, si veda ad es. l'agenzia industrie difesa, ma soprattutto le quattro agenzie fiscali (entrate, dogane, territorio e demanio), risultanti dalla trasformazione dei precedenti dipartimenti del ministero delle finanze in agenzie, trasformazione che sembra realizzare, per l'amministrazione delle finanze, quel modello di agenzia che ritroviamo in altri paesi come titolare della maggior parte delle funzioni di gestione (cfr. G. M. Cipolla, *Agenzie fiscali*, in *Dig. Disc. Priv., sez. comm., Aggiornamento*, Torino 2007, 25 ss.;.

ministeri di riferimento [275] e nell'idoneità a svolgere le proprie funzioni non solo a vantaggio dell'amministrazione statale, ma anche delle autonomie locali [276].

Sulla situazione originaria, già caratterizzata dalle dette incertezze e dalla mancanza di un modello forte, è venuto poi a sovrapporsi lo scarso interesse, se non l'aperta ostilità manifestata dalla successiva maggioranza di governo [277]: in questo nuovo contesto politico, alcune delle costituende agenzie sono abbandonate sul nascere [278], mentre altre subiscono trasformazioni che ne snaturano ulteriormente il carattere [279], e nascono nuovi organismi di incerta qualificazione [280]: fallisce completamente quindi il tentativo di delineare un modello unitario, tanto che, riesumando una espressione già utilizzata in passato con riferimento agli

[275] Come osserva Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 45, si tratta di una limitata autonomia organizzatoria, resa possibile dalla separatezza strutturale rispetto al ministero, e che dovrebbe mettere al riparo tali organismi tanto dalle ingerenze politiche, quanto dal condizionamento derivante dai poteri privati.

[276] Cfr. ancora Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., loc. cit., che mentre osserva come tale struttura sia ideale per svolgere attività a vantaggio tanto delle autorità statali quanto delle autonomie, tuttavia lamenta come tale aspetto non sia ancora sufficientemente sviluppato, sicché le agenzie continuano ad operare essenzialmente come organi dello stato piuttosto che come "istituzioni della repubblica".

[277] Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 28 – 29, segnala il paradosso per cui la riforma delle agenzie, realizzata nel Regno Unito dal governo conservatore, in Italia è stata prospettata dal governo di centro sinistra, e osteggiata dalla successiva maggioranza di centro destra: ciò si deve ad una pluralità di fattori, a cominciare dal fatto che la disomogeneità della coalizione di centro destra avrebbe lasciato campo libero alle forze conservatrici radicate negli apparati, dall'altro al fatto che, posta la sostanziale indifferenza del modello adottato rispetto all'attivazione di meccanismi di responsabilità, non si sono avuti sostanziali incentivi verso l'abbandono dell'organizzazione tradizionale; infine, lo stesso a. (36 ss.) individua anche un'altra causa dell'abbandono dello strumento, nel fatto che le agenzie erano state pensate anche per "mantenere al centro" determinate funzioni che, in virtù delle riforme regionali, sarebbero state da devolvere alle regioni (realizzando una soluzione di compromesso tra il mantenimento alle strutture ministeriali e l'integrale devoluzione alle regioni), e che, quindi, una volta che l'evoluzione in senso federale subisce una battuta d'arresto (complice anche la corte con la sentenza del 2003 sulla sussidiarietà), tale funzione viene meno.

[278] Delle sette agenzie previste da modello generale (artt. 8 e 9 d. lgs. 300) (sei senza personalità giuridica, una – agenzia industrie difesa – dotata di personalità giuridica) ne sono state istituite due: l'azienda industrie difesa e l'apat (a. protezione ambiente e servizi tecnici nazionali); le altre non sono istituite: da principio si tratta di inattuazione, poi diventa una scelta politica precisa (F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 23); per tre agenzie (normative e controlli tecnici, proprietà industriale, servizio civile) nel 2003 sono state abrogate le norme istitutive, per le altre due (trasporti terrestri, e formazione e istruzione professionale, vigilate dal ministero dei trasporti e dal ministero del lavoro) non c'è abrogazione espressa, ma la riorganizzazione dei ministeri di riferimento (sulla base della l. delega n. 137 del 2002) non le contempla più, affidando le relative funzioni a uffici ministeriali ordinari; infine, delle 4 agenzie "fuori modello", sono state istituite le quattro agenzie fiscali, mentre l'agenzia per la protezione civile, come si è detto, è stata da subito abbandonata (d.l. n. 343 del 2001) restituendo le funzioni all'originario dipartimento.

[279] Sempre nel 2003, infatti, il d. lgs. n. 173 del 2003 riorganizza l'agenzia del demanio che diventa "ente pubblico economico"; la stessa trasformazione è prevista per l'agenzia del territorio, per la quale occorre però attendere la devoluzione alle regioni delle funzioni amministrative (catastali), in modo che residui in capo all'agenzia solo la prestazione di servizi a enti e a privati. Viene inoltre rivista l'organizzazione di tutte le agenzie fiscali: il direttore dura in carica solo 3 anni contro i cinque del passato, è portata a tre anni anche la durata in carica del comitato direttivo (che diventa comitato di gestione), la cui nomina è effettuata con d.p.c m., su proposta del ministro dell'economia, anziché con d.p.r., e che è costituito da quattro dirigenti interni e due esperti che possono essere esterni; invece, per l'agenzia del demanio, che diventa ente pubblico economico, tutti i 6 membri del comitato possono essere scelti tra esterni.

[280] Ad esempio, con la l. n. 236 del 2003 (art. 48), viene istituita l'agenzia italiana per il farmaco, vigilata dal ministero della salute, dotata di personalità giuridica (diversamente da quanto previsto in generale per le agenzie) e definita da F. Merloni (*Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 24) "di incerta collocazione": l'agenzia assorbe le funzioni della commissione unica del farmaco e della direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici, e ha una organizzazione del tutto diversa rispetto al modello generale.

enti pubblici, si è giunti a parlare di "fuga" dal modello delle agenzie, per segnalare l'assoluta impossibilità di configurare un tipo omogeneo [281].

L'eterogeneità delle funzioni attribuite a tali strutture, in un contesto caratterizzato dall'assenza di precise scelte organizzative, ha poi influito anche sulla loro autonomia rispetto alla direzione politica, il che ha fatto sì che, anche laddove le agenzie sono state costituite, ciò non si sia affatto tradotto in un rafforzamento della separazione tra politica e amministrazione: alle agenzie si sono di fatto applicate tutte le misure di precarizzazione della dirigenza che hanno contraddistinto l'amministrazione tradizionale negli ultimi anni, dalla riduzione della durata degli incarichi, ai meccanismi di spoils system [282], sicché si può affermare che il principio di separazione, che avrebbe dovuto costituire un tratto distintivo delle agenzie, pur se mai espressamente smentito, sia stato di fatto svuotato di senso e di contenuto [283], come attesta emblematicamente la vicenda delle agenzie fiscali e in particolare della agenzia delle entrate, oggetto di un recente intervento della corte costituzionale [284].

Da questo punto di vista, il destino delle agenzie si inserisce in un quadro convulso, caratterizzato dall'assoluta confusione sulle forme organizzative, e che vede, di volta in volta e senza nessuna logica apparente, uffici diventare agenzie, agenzie diventare uffici o trasformarsi in enti pubblici o in società, senza alcun tratto comune se non una ulteriore precarizzazione della dirigenza e la totale vanificazione del principio di separazione [285].

Altro indice del sostanziale fallimento del modello è la persistente presenza, accanto alle agenzie effettivamente costituite, di una congerie affatto eterogenea di altre figure, senza che sia dato individuare un criterio univoco per il ricorso all'una o all'altra soluzione: da un lato continua a sussistere il vecchio modello dell'ente pubblico (ed anzi ricompare addirittura la figura dell'ente pubblico economico) [286], dall'altro si estende il ricorso ai modelli

---

[281] In questo senso F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 22, che osserva, ancora, come quello che doveva essere il "modello" generale delle agenzie (artt. 8 e 9 d. lgs. n. 300) si è trasformato in una eccezione, essendo seguito solamente da due delle agenzie esistenti; emblematica anche la riesumazione del modello dell'ente pubblico economico, che sembrava destinato a scomparire, e che invece rivive nella agenzia del demanio e del territorio.

[282] In particolare, sulla durata degli incarichi: già l'art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 300 del 1999 equipara i criteri di nomina dei direttori delle agenzie a quelli dei direttori di dipartimento; poi, la l. n. 145 del 2002 porta a tre anni la durata e prevede lo *spoils system*, con la cessazione automatica dell'incarico dopo 90 giorni dalla fiducia al nuovo governo (limitatamente alle due agenzie del modello generale e all'agenzia per il farmaco, mentre per le 4 agenzie fiscali occorre una norma *ad hoc*, che è introdotta con una legge apposita che modifica l'art. 67, commi 2 e 3, del d. lgs. 300 del 1999).

[283] In questo senso cfr. ancora F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*,, cit., 29 ss., che osserva come il modello delle agenzie, da questo punto di vista, abbia condiviso il destino di altre forme di sperimentazione organizzativa attuate mediante la creazione di strutture separate, ma di fatto soggette all'ingerenza della politica anche più delle amministrazioni tradizionali (ad esempio attraverso l'affidamento di funzioni a s.p.a. a totale controllo pubblico, con organi revocabili e nominabili liberamente dall'azionista, o addirittura attraverso frequenti cambiamenti di denominazione o organizzativi, più o meno formali, di strutture esistenti, al solo fine di rinnovarne i vertici).

[284] Corte costituzionale, sent. n. 37 del 2015, su cui v. anche *infra*, paragrafo 19.

[285] Come osserva, ancora, F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300*, cit., 33, la possibilità di passare con tanta disinvoltura da un modello all'altro è dato dal fatto che, in rapporto alle garanzie della separazione tra politica e amministrazione, un modello vale l'altro, per come sono stati disegnati: sicché è perfettamente possibile attuare, come eludere, il principio di separazione, indipendentemente dalla soluzione adottata.

[286] Come osserva G. Napolitano, *Gli enti pubblici: disegni di riforma e nuove epifanie*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 51 ss., già negli anni novanta l'abbandono dell'ente pubblico sembrava irreversibile, con gli enti pubblici economici privatizzati, e il riordino prima, e la progressiva riduzione poi, degli enti pubblici non economici: invece, le tendenze dal 2000 in poi vedono segnali contrastanti, sicché nuove figure di ente pubblico vengono ad aggiungersi a quelle sopravvissute al processo di

privatistici dell'associazione, della fondazione e della società per azioni [287]; l'assenza di un criterio univoco alimenta, peraltro, l'impressione che la costituzione di soggetti esterni all'apparato amministrativo statale sia spesso soprattutto un comodo espediente per garantire, ancora una volta, ai vertici politici la maggiore possibile libertà di azione nella nomina dei vertici e nella attribuzione degli incarichi.

Tendenze solo apparentemente contraddittorie (riscoperta della forma dell'ente pubblico accanto al ricorso alla formula organizzativa della s.p.a. in mano pubblica e ad altri strumenti privatistici), quindi, coesistono nel segno della commistione tra strumenti di diritto pubblico e privato, in cui ad un ambiguo utilizzo della formula societaria [288] si accompagna una tardiva quanto sospetta riscoperta della figura dell'ente pubblico [289], sino a far perdere quasi di vista la differenza tra i due modelli organizzativi [290].

In questo contesto, il collegamento tra strutture operative e vertici politici continua ad essere affidato molto più all'elemento personale che a meccanismi oggettivi e trasparenti di esercizio di funzioni direttive: la possibilità di passare con disinvoltura da un modello organizzativo all'altro è data dal fatto che, in rapporto alle garanzie della separazione tra

---

privatizzazione (al riguardo, v. anche C. Franchini, *L'organizzazione*, cit., 300 ss., in particolare 304), in una congerie di organismi che vanno dagli enti pubblici di ricerca come il CNR sino a figure del tutto differenti, come l'INPS e l'INAIL, il CONI, , l'ACI, le università, le camere di commercio, gli ordini professionali; è un ambito estremamente eterogeneo, all'interno del quale sono state enucleate alcune sottocategorie, le più importanti delle quali sono gli istituti di stato, gli enti di disciplina di settore e gli enti di servizio.

[287] I due fenomeni (ritorno dell'ente pubblico e modello societario), apparentemente contraddittori, sono in realtà strettamente collegati: come osserva G. Napolitano, *Gli enti pubblici,* cit., 56, dopo l'ingresso nell'euro, il processo di privatizzazione subisce una battuta d'arresto, mentre, d'altro canto, a seguito della eliminazione degli enti di gestione e in particolare della liquidazione dell'IRI, aumentano i poteri del ministero nella gestione delle residue partecipazioni statali; a ciò deve aggiungersi che il ministero, dopo l'unificazione, "non è più soltanto il guardiano dei conti pubblici, ma anche il responsabile delle politiche di entrata, di programmazione e di sviluppo", e che quindi, in tale contesto, la gestione delle partecipazioni statali "non è più necessariamente orientata al risanamento della finanza pubblica, ma può essere funzionalizzata anche al sostegno di altre politiche macroeconomiche: sebbene tutto ciò avvenga in assenza di un chiaro e funzionale sistema di *governance*". Altro aspetto interessante è il trasferimento di alcune partecipazioni, per ragioni tecnico contabili, alla cassa depositi e prestiti, che sempre più si configura come nuovo ente di gestione, senza peraltro averne né la *mission*, né lo statuto: sul punto v. G. Napolitano, *Gli enti pubblici,* cit., 57.

[288] Ad esempio, come riferisce G. Napolitano, *Gli enti pubblici,* cit., 66, le esternalizzazioni avrebbero dovuto prevedere la costituzione, accanto agli enti pubblici, di s.p.a. per svolgere servizi e attività suscettibili di assumere veste privatistica e quindi esternalizzabili, con il conseguente progressivo svuotamento delle funzioni degli enti: nella realtà, le s.p.a. sono costituite, ma spesso sono governate dalle stesse persone che governano gli enti pubblici, e quindi si rivelano solo un'occasione per moltiplicare enti (e posti), con nessun effetto di semplificazione o riduzione spese.

[289] Emblematica la vicenda già ricordata (G. Napolitano, *Gli enti pubblici,* cit., 66 e s.) della agenzia del demanio, trasformata in ente pubblico economico (riesumando una figura che sembrava estinta), mentre la società di gestione che avrebbe dovuto sostanzialmente assorbirne le funzioni (la patrimonio s.p.a) rimane al palo: addirittura si registra (*ivi,* 67) il tentativo di assimilare alcune autorità indipendenti ad enti pubblici, come per la norma che attribuisce al governo un potere sostitutivo dei confronti dell'autorità per l'energia elettrica e il gas (art. 1, commi 11 – 14, l. n. 239 del 2004). Il fenomeno della entificazione si estende anche alle autonomie: aziende municipalizzate, aziende sanitarie, autorità portuali, tutte diventano sostanzialmente enti pubblici economici; unico ostacolo, le autonomie dei privati (il tentativo di "entificare" le fondazioni bancarie è infatti fermato dalla corte costituzionale con le sentenze nn. 300 e 301 del 2003).

[290] Del resto, la giurisprudenza amministrativa è ormai costante nel ritenere irrilevante la denominazione formale: per quanto un soggetto si chiami associazione o fondazione o s.p.a., se è soggetto anche in parte a regole diverse da quelle comuni è un ente pubblico (Cons. st., sez. VI, 28 ottobre 1998 n. 1478; 1° aprile 2000, n. 1885; 2 marzo 2001, n. 1206; 5 marzo 2002, n. 1303; 24 maggio 2002, n. 2855; 17 settembre 2002, n. 4711; 6 giugno 2003, n. 7264): si tratta di un approccio sostanzialistico, condiviso del resto anche dalla corte costituzionale (cfr. la sent. n. 466 del 1993, sul controllo della corte dei conti sulle società privatizzate ancora in mano pubblica) e dal diritto UE (che come è noto utilizza la nozione di "organismo di diritto pubblico").

politica e amministrazione, un modello vale l'altro, e quindi è perfettamente possibile realizzare o, più spesso, eludere il principio di separazione, indipendentemente dalla soluzione adottata.

13. (segue) *c) Il depotenziamento delle strutture tecniche interne*.

Nello scenario sopra delineato, si riscontra una situazione di estrema confusione rispetto alle soluzioni organizzative da adottare per lo svolgimento di funzioni tecniche o amministrative ad elevato contenuto tecnico (uffici ministeriali, agenzie, enti pubblici di ricerca strumentale, istituzioni di ricerca non strumentale) [291]: l'unico dato che sembra emergere con una certa costanza, cioè il carattere recessivo del ricorso agli uffici ministeriali ed agli enti di ricerca strumentali, ha la sua contropartita nell'incremento del ricorso alle esternalizzazioni, nella forma di consulenze a singoli o a strutture private [292].

L'incertezza sulle soluzioni organizzative si collega anche all'ovvia considerazione secondo cui la tecnica non è mai neutrale, sicché, così come le soluzioni tecniche e le regole tecniche adottate, anche le soluzioni organizzative utilizzate sono influenzate da scelte politiche [293]: del resto, la diffusione di quello che è stato definito il "paradigma regolatorio" [294] si traduce da un lato in una sempre maggiore incorporazione della regola tecnica nella decisione politica e nella stessa legislazione, col risultato di comprimere i margini di apprezzamento discrezionale dell'amministrazione [295], dall'altro nella imposizione di un particolare approccio tecnico come strumento per veicolare le scelte politiche sottostanti [296].

---

[291] Sulla natura delle attività "ad elevato contenuto tecnico", intese come quelle attività, sia pratiche che meramente conoscitive, che richiedono l'impiego di cognizioni scientifiche, comprensive sia delle c.d. scienze dure o esatte (statistica, medicina, ingegneria, fisica, geologia) sia delle scienze umane e sociali (economia, sociologia, giurisprudenza) e sulla pluralità delle soluzioni organizzative adottate al riguardo v. F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubbl.* 2013, 481 ss., e Id., *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300,* cit., 35., in particolare sulla distinzione tra "enti pubblici di ricerca strumentale" ("che svolgono attività di ricerca e di applicazione tecnologica nell'interesse delle amministrazioni di riferimento"), e "istituzioni di ricerca non strumentale" ("università e enti di ricerca, che svolgono attività di ricerca nel solo interesse dell'avanzamento delle conoscenze"). I modelli recessivi sono gli uffici ministeriali e gli entri strumentali. Sulla estrema varietà delle soluzioni organizzative utilizzate in ambito tecnico e scientifico v. del resto già M. Nigro, *Lo stato italiano e la ricerca (profili organizzativi)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 740 ss.

[292] F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs. n. 300,* cit., 35.

[293] Sul punto, F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche* , cit., 484 ss., elenca quattro caratteristiche che occorre tenere presente quando si studiano le soluzioni organizzative preordinate a attività e valutazioni tecniche: a) le regole tecniche non sono stabili, variano; b) le regole tecniche non sono mai completamente affidabili, nessuna offre assoluta certezza; c) le regole tecniche non sono neutrali ("le tecniche seguono i progressi scientifici. Se questi sono percepiti come "parziali", condizionati da opzioni di valore, anche le tecniche sono sempre più avvertite come di parte, connesse a particolari visioni del mondo"); d) di conseguenza, le soluzioni organizzative adottate per lo svolgimento di attività ad elevato contenuto tecnico non sono, a loro volta, stabili.

[294] Cfr. *supra*, paragrafo 4.

[295] Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 486 e s., segnala "l'evidente tendenza all'incremento del contenuto tecnico nella fissazione di norme giuridiche, in particolare nella legge ordinaria", e osserva che "ciò è coerente con la tendenza della legge a non limitarsi all'attribuzione di funzioni, per giungerne a disciplinarne il contenuto (le attività di esercizio) e, più da vicino, la futura azione. In tal modo la legge che incorpora determinate regole tecniche costituisce un caso di riappropriazione da parte della 'politica' di decisioni pubbliche lasciate fino ad allora all''amministrazione' (alle sue scelte discrezionali). In molti campi la gran parte dell'assetto degli interessi si fa già nella legge, che assume a proprio fondamento interpretazioni della realtà legate a acquisizioni (e a tendenze) scientifiche, così, come le regole tecniche che ne costituiscono l'applicazione". L'a. cita i campi dell'ambiente, dell'agricoltura, della sicurezza, della tutela della salute, evidenziando come in tutti questi ambiti "il legislatore, operando scelte fondate sulle conoscenze scientifiche (*science – based*), vuole proprio raggiungere il risultato di orientare in misura maggiore l'azione

Da qui il progressivo depauperamento del ruolo delle strutture tecniche interne all'amministrazione statale [297]: la presenza di strutture dotate di elevata competenza tecnica, all'interno dell'amministrazione [298], è vista come superflua, poiché rischia di rappresentare un ostacolo alle scelte tecniche già imposte in sede politica [299]; mentre, laddove si ritiene di mettere al riparo determinati settori dall'ingerenza della politica governativa (per poter meglio consentire l'esplicazione di altre scelte politiche, che si configurano come dotte di particolare stabilità) si preferisce ricorrere ad organismi tecnici di particolare qualificazione, collocati in posizione di indipendenza dal potere politico, ma la cui indipendenza (e le cui stesse specifiche competenze tecniche) sono strettamente funzionali alla concretizzazione di una precisa scelta politica.

In questo contesto, l'amministrazione statale sembra faticare a sviluppare e mantenere al proprio interno personale contraddistinto da elevate competenze tecniche che non siano quelle giuridico - amministrative [300]: per le quali, peraltro, si continua ad attingere ai

---

dell'amministrazione al perseguimento di determinati obiettivi (o al divieto di determinate politiche o azioni) che sono indicati dalle teorie scientifiche adottate, riducendo i margini di apprezzamento discrezionale dell'amministrazione, anche quanto allo svolgimento di attività conoscitive e tecniche". La norma giuridica, contenente già un definito assetto degli interessi pubblici da curare, viene sempre più influenzata da scelte scientifiche, con tutto il tasso di opinabilità, parzialità e provvisorietà che le accompagna. Sul punto, e sul ruolo della corte costituzionale rispetto al fenomeno della incorporazione di scelte tecniche nell'atto legislativo, v. anche *infra*, paragrafo 19.

[296] Questo modo di procedere si manifesta con chiarezza nei settori di competenza delle autorità indipendenti, e in generale nei settori in cui è più forte l'influsso del diritto UE, i cui la scelta politica di fondo (la tutela della concorrenza, la liberalizzazione di determinati settori, ecc.), incorpora la scelta per un particolare approccio tecnico - scientifico, che poi viene rimesso all'autorità incaricata di dare attuazione, in ambiti caratterizzati da notevole complessità tecnica, alla scelta (politica) di fondo.

[297] Sulla crisi dei corpi tecnici v. E. Gustapane, *La crisi dei corpi tecnici dello stato*, in M. D'Alberti, R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna 1994.

[298] F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 494 ss., nel passare in rassegna i vari modelli organizzativi utilizzati per lo svolgimento di attività conoscitive e tecniche, distingue: a) da un lato, il modello dell'organo interno dello stato, che comprende sia le grandi strutture tecniche al servizio dello stato in tutte le sue articolazioni, come i c.d. servizi tecnici dello stato (servizio idrografico e mareografico, servizio geologico, servizio - ora registro - nazionale dighe, servizio sismico, che, in principio istituiti da singoli ministeri, ed in particolare dal ministero dei lavori pubblici, sono poi accorpati nella presidenza del consiglio con la l. n. 183 del 1989, e infine destrutturati, in coincidenza col grande decentramento e le riforme alla fine degli anni novanta) o i grandi consigli e collegi tecnici (quali il consiglio superiore dei lavori pubblici, il comitato nazionale per la difesa del suolo, il consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici), sia uffici periferici a elevato con tenuto tecnico al servizio di stato e enti locali (genio civile, uffici tecnici erariali), sia, infine, gli uffici tecnici costituiti all'interno delle singole amministrazioni; b) il modello della organizzazione distinta ma strumentale: creazione di enti pubblici legati all'ente territoriale di riferimento (oggi preferibilmente agenzie) ma che rimangono sottoposti a direzione e vigilanza dell'ente pubblico di riferimento; c) il modello della organizzazione distinta e autonoma: è la posizione degli enti di ricerca come il CNR, in cui l'indipendenza è connessa anche alla attribuzione di specifiche funzioni di certificazione e di normazione tecnica, e che possono svolgere anche funzioni strumentali, ma sulla base di convenzioni che salvaguardano la loro autonomia, intesa come "modello di organizzazione tipico delle comunità scientifiche" (499) e che ricalca l'autonomia universitaria.

[299] Si perde, così, del tutto di vista l'importanza della funzione conoscitiva non solo nella prospettiva dell'efficienza e del buon andamento, ma anche come strumento di apertura dell'amministrazione alla società (F. Trimarchi, *Funzione consultiva e amministrazione democratica*, Milano 1974).

[300] La scarsa valorizzazione delle competenze tecniche è vista come un fenomeno di più lungo periodo, in prospettiva storica, da G. Melis, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2013, 469 ss.: in particolare, sarebbe l'età giolittiana a segnare il declino dei "tecnici" in senso stretto, e l'affermazione della cultura giuridico amministrativa come cultura di base dei dirigenti delle amministrazioni statali, in conseguenza della quale i "tecnici" o emigrano nel privato (come Bodio, fondatore della statistica italiana, che termina con un incarico alla Breda) o si rifugiano nel parastato (come Beneduce), che assorbirà buona parte delle competenze propriamente tecniche dell'amministrazione

tradizionali serbatoi della magistratura amministrativa, dei funzionari parlamentari, e al limite dell'avvocatura dello stato [301].

Una parziale eccezione è costituita, come è ovvio, dalle autorità indipendenti [302], da un lato, e dall'altro da alcuni settori del Ministero dell'economia e finanze, in cui si è tentato di rafforzare la presenza di competenze tecniche ulteriori rispetto a quelle tradizionalmente riconosciute alla ragioneria dello stato, soprattutto al fine di instaurare un proficuo dialogo con le istituzioni dell'Unione e con le istituzioni economiche e finanziarie internazionali [303].

Appare particolarmente significativo che, sia nel caso delle autorità indipendenti, sia nel caso del ministero dell'economia, l'attenzione per le competenze tecniche sia strettamente connessa alla necessità di stabilire un canale di comunicazione con le istituzioni sovranazionali: la tecnica, ancora una volta, si presenta come lo strumento di penetrazione nell'apparato di governo di indirizzi e scelte politiche esterne.

Il depotenziamento delle strutture tecniche "interne" e "strumentali" (come i servizi tecnici o i grandi consigli tecnici operanti presso i ministeri) [304], se da un lato apre la strada

---

statale (non è un caso che il ministero delle partecipazioni statali, istituito nel 1956 come emanazione di fatto dell'ENI di Mattei, sia stato uno dei pochi a assorbire un buon numero di dirigenti tecnici). In questo contesto, le competenze tecniche vengono sempre più spesso attinte dall'esterno, "col risultato che oggi, in molti settori vitali, lo Stato è privo di occhi per vedere e di mani per intervenire, in balia dei grandi interessi privati con i quali entra in contatto, esposto – persino – alla minaccia tangibile di un coinvolgimento sempre più rilevante nella corruzione" (*ivi,* 478).

[301] Anzi, al riguardo, L. Fiorentino, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2013, 479 ss., 485 e s., ragiona addirittura di un nuovo ulteriore corpo di tecnici, qualificabili come "tecnici delle politiche pubbliche", formatosi negli ultimi 20 anni nei gabinetti dei ministri, e composto per lo più da magistrati amministrativi e avvocati dello stato che "hanno di fatto conquistato il dominio della tecnica legislativa e gestionale in rilevanti settori degli apparati pubblici": è questo corpo che rappresenta l'elemento di continuità, in un momento in cui la diffusione dello *spoils system* sta ulteriormente indebolendo le strutture tecniche dell'amministrazione centrale.

[302] L. Fiorentino, *I corpi tecnici*, cit., 479 ss. cita il caso delle autorità indipendenti (gli esperti dell'antitrust, gli esperti di comunicazioni dell'agcom, quelli di energia dell'autorità per l'energia e il gas) come esempio di eccellenza nei "nuovi" corpi tecnici, cioè dell'utilizzo di conoscenze tecniche in amministrazioni non tradizionali; altri aspetti interessante solo la marcata europeizzazione (cioè il fatto che quasi tutte queste amministrazioni sono inserite in reti europee e operano in sinergia con i loro omologhi europei) il carattere relativamente elitario dei rapporti intrattenuti con le collettività di riferimento (si tratta di corpi di élite che dialogano quasi solo con il mondo economico finanziario e col ceto professionale, al più con la comunità scientifica), e, infine, una discreta mobilità in uscita, ma per lo più verso il settore privato, e molto meno verso l'amministrazione statale.

[303] L. Fiorentino, *I corpi tecnici*, cit., 482 e ss.: nei ministeri economici, l'esigenza di un nuovo corpo di tecnici nasce a fine anni ottanta per effetto di alcune spinte esterne, tra le quali *in primis* la marcata "europeizzazione" del processo di bilancio, unita alla crisi fiscale; nasce quindi l'esigenza di reperire "esperti di politiche di bilancio, esperti settoriali di bilancio, esperti di politiche attive", dal momento che i tradizionali laureati in economia e ragionieri, da sempre assi portanti della ragioneria dello stato, non sono più sufficienti, ed occorrono invece "statistici, esperti di econometria, risorse tecnicamente specializzate nelle politiche di settore e che siano in grado di dialogare con gli organismi europei e internazionali […]. Basti pensare alla vigilanza dell'Unione sui bilanci pubblici o al ruolo del fondo monetario internazionale nei meccanismi eccezionali introdotti in occasione delle recenti crisi finanziarie per aver chiaro come si modificano le competenze e come muta il profilo richiesto a chi è chiamato ad operare nel cuore dello stato […]; in particolare, nella Ragioneria generale dello Stato e nella Direzione generale del Tesoro si è fatto fronte alle esigenze poste soprattutto dalla europeizzazione ed internazionalizzazione dei processi, in parte attraverso un reclutamento attento alle specialità dei profili (ad esempio, la ragioneria generale, con un reclutamento dedicato, ha istituito un proprio ufficio studi), in parte istituendo strutture consultive (ad esempio, il comitato di esperti del Dipartimento del Tesoro) per rendere possibili collaborazioni esterne che difficilmente, soprattutto nel caso di profili *senior*, sarebbero acquisibili con forme di lavoro dipendente" (*ivi*, 483).

[304] Sull'indebolimento dei corpi tecnici, come gli ingegneri del ministero delle infrastrutture o del consiglio dei lavori pubblici, o di quelli operanti in periferia presso i provveditorati alle opere pubbliche o

come si è detto all'attribuzione di determinate funzioni tecniche a soggetti esterni [305], dall'altro potrebbe anche portare ad un accrescimento del ruolo delle strutture di ricerca autonome (cioè di quelle strutture pubbliche ma non configurate come serventi rispetto ad una data amministrazione, ancorché possano collaborare con le amministrazioni sulla base di specifiche convenzioni) [306]: il rischio che si segnala, peraltro, è che l'accrescimento delle funzioni "strumentali" in capo a tali strutture finisca col comprometterne l'autonomia [307].

---

l'agenzia del demanio e del territorio, dovuto al concomitante effetto della riduzione delle dotazioni organiche (tagli lineari) e delle "politiche di esternalizzazione", v. L. Fiorentino, *I corpi tecnici,* cit., 484. Emblematica, in particolare, la situazione dei servizi tecnici, che dopo il tentativo dei rilancio del 1989 versano in una situazione di "quasi completo abbandono" (F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 501): in particolare, in attuazione della l. n. 59 del 1997, il d. lgs. 112 del 1998, in correlazione con la spinta al decentramento, ha di fatto destrutturato (col pretesto del "riordino") il dipartimento servizi tecnici della presidenza del consiglio: così, il servizio idrografico e mareografico è stato soppresso, e i relativi compiti (e personale) attribuiti alle regioni; il servizio dighe è stato ricompreso, come semplice ufficio dirigenziale generale, all'interno del ministero delle infrastrutture; il servizio sismico poi ha seguito le alterne – e a tratti paradossali – vicende della protezione civile e oggi è un semplice ufficio all'interno del dipartimento della protezione civile; infine, il servizio geologico è stato dopo alterne vicende prima (con il d. lgs. n. 300 del 1999) assorbito nell'APAT (agenzia protezione ambiente e territorio), creata dalla fusione tra l'ANPA (agenzia nazionale protezione ambiente) e quello che restava del dipartimento per i servizi tecnici della presidenza del consiglio (comprendente, a seguito degli svuotamenti di cui si è detto, poco altro oltre il servizio geologico), e poi nel nuovo istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Sulla vicenda, F. Merloni (*ivi,* 502) osserva coma appaia "evidente che, sulla spinta disgregatrice costituita dal decentramento regionale, si sono poi innescate spinte organizzative improntate al ripristino della più stretta strumentalità, addirittura nella forma della riconduzione di apparati amministrativi all'interno di strutture ministeriali". Allo stesso modo (502) appare "recessivo" il modello dei "servizi tecnici deconcentrati" (periferici) dello stato, come ad esempio il genio civile, i cui uffici sono stati incorporati nell'organizzazione regionale, e sicché il loro rapporto con i diversi livelli (statale, regionale, locale) appare oggi "quanto meno incerto".

[305] In generale, le "politiche di esternalizzazione rappresentano "una importante occasione di relazione e contatto per la politica" (L. Fiorentino, *I corpi tecnici,* cit., 485) e affidano alle burocrazie un enorme potere discrezionale: in questo contesto, anche gli stessi corpi tecnici interni alla amministrazioni si burocratizzano e finiscono coll'operare come semplice interfaccia con i professionisti esterni. Tipico il ricorso alla esternalizzazione nelle procedure di dismissioni mobiliare e immobiliare, in cui l'esternalizzazione riguarda scelte anche complesse, su cosa dismettere, la valutazione del bene, la valutazione sulle soluzione e sulle procedure, la valutazione comparativa delle offerte, il tutto spesso affidato a società di consulenza. L'esternalizzazione, peraltro, può assumere anche la forma di una esternalizzazione "formale" (L. Fiorentino, *I corpi tecnici,* cit., 484), nel senso della costituzione di organismi esterni in forma di s.p.a. (ad es. CONSIP e SOGEI) per la gestione di complessi sistemi informativi: la forma societaria consente di attrarre professionalità qualificate, di garantire elevati livelli retributivi e di gestire il personale in modo più flessibile; in questo contesto, però, un corpo tecnico di elevata qualificazione come quello dei servizi ispettivi di finanza pubblica della ragioneria generale dello stato ha visto indebolire il proprio ruolo, anche a seguito dell'emergere di numerose amministrazioni ed enti "con particolare autonomia", spesso intesa, peraltro, essenzialmente "come sottrazione ai controlli". La corte costituzionale (sent. n. 379 del 2010), ha comunque riaffermato la spettanza allo stato della funzione ispettiva, in quanto prodromica al coordinamento della finanza pubblica.

[306] Sul superamento della figura dell' "ente di ricerca strumentale" (che dovrebbe diventare o agenzia, o ente di ricerca *tout court*) v. la ricerca di Astrid, *Il sistema della ricerca in Italia. Problemi e proposte. Libertà dei ricercatori, autonomia delle istituzioni scientifiche, ruolo delle Regioni*, novembre 2004, in *www.astridonline.it.*

[307] Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 500: l'ente autonomo, non strumentale, protetto dalla costituzione all'art.. 33 u. c., e che è considerato coerente con le esigenze di sviluppo della scienza e della cultura, non asservita né alle esigenze della politica e delle amministrazioni (né, occorrerebbe aggiungere, a quelle del mercato), presenta però il rischio che le esigenze della conoscenza strumentale si riversino sugli enti autonomi, comprimendone e pregiudicandone l'autonomia; sulla costante minaccia di asservimento della ricerca scientifica da parte della politica, v. già M. Nigro, *Lo stato italiano e la ricerca (profili organizzativi)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 740 ss.

In particolare, un potente strumento di condizionamento dell'autonomia degli enti di ricerca è rappresentato dalla allocazione delle risorse economiche, particolarmente in un contesto di crisi: la crisi economica (di cui del resto, è stata segnalata, polemicamente, l'idoneità ad operare come strumento di rafforzamento del governo) [308] si trasforma così in un potente strumento di condizionamento dell'autonomia degli enti tecnici e della stessa comunità scientifica, e l'applicazione di quelli che si presentano semplicemente come criteri di corretta gestione economica (per cui l'ente dovrebbe sostenersi da sé, con i proventi della sua attività e quindi con commesse, contratti, ecc.) finisce per giocare un ruolo di ulteriore, sotterraneo ma profondo, condizionamento ed orientamento dell'attività conoscitiva degli enti tecnici [309].

Il rischio di una sostanziale riduzione dell'autonomia degli enti pubblici di ricerca è accresciuto dalle incertezze circa il modello organizzativo [310] e dalla estrema instabilità del quadro normativo, che ha visto negli ultimi anni succedersi una mole considerevole di interventi normativi raramente riconducibili ad una ratio unitaria [311]: da ultimo, anche la delega per la "semplificazione" degli enti pubblici di ricerca, contenuta nella recente legge delega sulla riorganizzazione della p.a., non sembra introdurre novità significative, al di là del condivisibile (ma generico e ambiguo) riferimento alle "migliori prassi" europee e al generico (e a sua volta ambivalente, come si è detto) riferimento alla "autonomia" (anche finanziaria).

Quanto al ricorso alle competenze esterne, esso è in una certa misura inevitabile e probabilmente utile [312]: ma, in assenza di adeguate competenze tecniche interne, il rischio è

---

[308] Sulla crisi economica come strumento "di governo", v. L. Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi*, cit., 227 ss.: la crisi economica, con la scarsità di risorse, si trasforma in un potente strumento di condizionamento dell'autonomia degli enti tecnici e della stessa comunità scientifica; non solo, ma in questo contesto, l'applicazione di logiche apparentemente di corretta gestione economica (per cui l'ente dovrebbe sostenersi da sé, con i proventi della sua attività e quindi con commesse, contratti, ecc.) finisce per giocare un ruolo di ulteriore, sotterraneo ma profondo, condizionamento ed orientamento dell'attività conoscitiva degli enti tecnici.

[309] Emblematica al riguardo la vicenda del CNR, su cui v. F. Merloni, *CNR: da organo di governo della ricerca scientifica a ente strumentale del miur?*, in *Giornale dir. amm.* 2003, n. 4, e Id., *Il nuovo riordino del cnr: si consolida il controllo politico sulla ricerca italiana*, *ivi*, 2003, n. 10, dove l'a. segnala la presenza di "strumenti" che, anche quando non mettano a repentaglio direttamente l'autonomia, in ogni caso consentono di ristabilire un certo controllo politico; tra questi vi sono poteri di orientamento che si potrebbero definire "istituzionali", come sono quelli che legano i finanziamenti a specifiche linee di ricerca: "finanziamento complessivo dell'ente in parte condizionato allo svolgimento di attività strumentali", da un lato, "attribuzione di fondi a destinazione vincolata" dall'altro (F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 504); vi è poi l'orientamento che si effettua attraverso strumenti "convenzionali", come commesse, contratti di ricerca, ecc., e che è ben accetto dagli enti tanto più in quanto la loro situazione sia precaria.

[310] Si ha quindi (F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 502) una "accresciuta differenziazione organizzativa", che "fa perdere caratteri unitari alla stessa creazione di uffici ad elevato contenuto tecnico all'interno delle amministrazioni"; si assiste alla sperimentazione di modelli nuovi che peraltro spesso puntano sulla esternalizzazione o al più sulla "*immissione nella struttura amministrativa di singole competenze provenienti dall'esterno*" (*ivi*, 503: il corsivo è dell'autore).

[311] Sulla imponente attività di riordino di consigli, enti e agenzie, commissioni, osservatori, ecc., con compiti di ricerca, studio, formazione ecc., effettuato tra il 1998 e il 1999, v. G. D'Auria, *Cronache amministrative 1998 – 2000*, in *Riv. trim dir. pubbl.* 2004, 930 ss.

[312] F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 511, osserva che con riferimento alla qualità del personale, se le esigenze di stabilità hanno un loro peso, non si può negare l'utilità che può avere anche un limitato ricorso a competenze "esterne": i tecnici interni, infatti, tanto più in quanto stabili e fortemente organizzati, tendono a sviluppare una impostazione, un metodo (anche scientifico e di ricerca) "istituzionale", sicché un limitato ricorso ad esterni, e in genere a incarichi fiduciari o a consulenze, può avere il senso di portare "aria nuova", impostazioni culturali e scientifiche nuove ecc.; inoltre (*ivi*, 507) non tutte le attività tecniche possono essere organizzate all'interno delle amministrazioni (sia perché le strutture di minori dimensioni non possono permetterselo, sia perché ci sono attività conoscitive e tecniche di tale complessità e impegno

che la scelta dei soggetti privati coinvolti sia in larga misura influenzata, a sua volta, dalle preferenze e dalle esigenze del vertice politico [313].

Si assiste così ad un apparente paradosso, per cui, mentre da un lato cresce la consapevolezza del valore conoscitivo e informativo pubblico delle informazioni raccolte, conservate e diffuse dalle amministrazioni, e crescono, conseguentemente, i doveri di diffusione delle informazioni in possesso della p.a., all'insegna del mito della trasparenza [314], le amministrazioni rischiano di ripiegarsi intorno a "soluzioni organizzative ispirate alla strumentalità stretta" [315], che appaiono lontane dalla garanzia di una adeguata qualità delle attività conoscitive e tecniche: proprio mentre, anche grazie alle nuove tecnologie, si afferma la necessità della più ampia condivisione delle informazioni, si finisce col trascurare l'aspetto preliminare, ma essenziale, della qualità delle informazioni, del modo in cui sono raccolte ed organizzate, di come, in sostanza, si forma il patrimonio conoscitivo dell'amministrazione.

Altrettanto paradossale, specie a fronte delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, è lo scarsissimo livello di condivisione delle informazioni tra le diverse amministrazioni, sia all'interno dello stato sia sul territorio: in particolare, con riferimento al governo, se sin dagli anni settanta si pone l'accento sulla necessità di coordinamento delle attività dei ministri e di superare il regime della autoreferenzialità [316], d'altra parte si riscontra come questo obiettivo sia stato perseguito attraverso la sola strada del rafforzamento dei poteri della presidenza e del suo apparato, mentre si sono molto trascurati altri aspetti che pure avrebbero potuto fornire un contributo fondamentale, come ad esempio il coordinamento informativo, che pure le tecnologie informatiche e telematiche consentirebbero di assicurare con molto minore sforzo che in passato [317].

---

organizzativo che travalicano le competenze organizzative anche delle maggiori strutture (si pensi alle ricerche sul sistema ambientale globale, alla ricerca medica e farmaceutica, alla ricerca sismologica). Quello che conta è la trasparenza nella nomina, sui requisiti e sulle competenze, e un minimo di garanzia di autonomia.

[313] Ampio ricorso, quindi, alle consulenze esterne, "spesso attribuite più con il criterio della vicinanza politica dell'esperto che sulla sua competenza e capacità di dare apporto tecnico – scientifico", e alla c.d. "dirigenza esterna", anch'essa "fortemente viziata da caratteri di sussidiarietà" (F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 503): quindi (*ivi*, 507) "le amministrazioni non possono rinunciare ad avere al proprio interno nuclei solidi di capacità tecnico – scientifica, se non altro per utilizzare al meglio le attività conoscitive eventualmente affidate a soggetti esterni (strumentali e non)".

[314] Cfr., da ultimo, A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli 2015.

[315] Cfr. ancora F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 505: "mentre cresce la consapevolezza del valore conoscitivo e informativo pubblico (in quanto destinato alla generalità dei cittadini) delle informazioni raccolte, conservate e diffuse dalle amministrazioni; mentre crescono i doveri di diffusione (nella forma della nuova trasparenza come 'accessibilità totale' che si sostanzia, secondo i più recenti sviluppi della disciplina in materia, negli obblighi, imposti a tutte le amministrazioni, di pubblicazione nei loro siti di una mole sempre maggiore di informazioni pubbliche (d. lgs. n. 150 del 2009, d. lgs. n. 33 del 2013 emanato in base alla delega contenuta nella c.d. legge anticorruzione – l. n. 190 del 2012) le amministrazioni rischiano di ripiegarsi intorno a soluzioni organizzative ispirate alla strumentalità stretta, che appaiono lontane dalla garanzia di una adeguata qualità delle attività conoscitive e tecniche. Anzi si intravedono i segni di un loro vero e proprio *degrado complessivo* nel nostro sistema amministrativo, degrado che ha riflessi anche sulla qualità del patrimonio informativo pubblico, che rischia la dispersione".

[316] Fondamentale il già citato contributo di Rodotà, S. Rodotà, *La circolazione delle informazioni*, cit.

[317] Sull'esigenza di una più ampia condivisione del patrimonio informativo tra le diverse amministrazioni, comprese quelle locali, v. ancora F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 508 ss.: il pluralismo amministrativo deve confrontarsi con la realtà dei dati come bene pubblico che non tollera, almeno in linea di principio, "appropriazioni" da parte delle singole amministrazioni e che deve essere messo a disposizione di tutti i cittadini anche per tramite delle ICT. Il che comporta un minimo di omogeneità nel momento della raccolta, ma anche della conservazione e della diffusione dei dati (l'a. richiama anche l'art. 117, comma 2, lett. r, sulla competenza statale in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"). Secondo l'a. cit. (510 ss.) gli uffici tecnici interni dovrebbero

14. (segue) *d) L'abnorme espansione, e l'incerta collocazione, degli uffici di diretta collaborazione.*

Un altro ambito che costituisce un punto di snodo centrale nei rapporti tra politica e amministrazione, e in cui si riscontra una profonda commistione tra profili tecnici e politici, è rappresentato dagli uffici di diretta collaborazione dei ministeri, che negli ultimi decenni hanno conosciuto una enorme crescita in termini di personale [318].

In particolare, si evidenza la difficoltà di stabilire una netta linea di demarcazione tra le funzioni di supporto alla definizione dell'indirizzo politico, che è ovviamente funzione politica in senso stretto e presuppone una profonda consonanza politica col vertice, e funzioni di altra natura, come ad esempio quelle che, per quanto concretantisi in una collaborazione con gli organi di indirizzo, mantengono uno spiccato profilo tecnico, e funzioni che potremmo definire "di snodo" tra vertice politico ed uffici amministrativi [319].

Su questa tendenza alla commistione ed alla sovrapposizione influiscono tanto l'espansione numerica degli uffici c.d. di staff, e la tendenza ad organizzarli secondo modelli

---

quindi essere conservati, al più mettendo in comune gli uffici al servizio di più amministrazioni, e i grandi "servizi tecnici nazionali" dovrebbero essere concepiti come servizi "per la repubblica" e non per lo stato (e meno che mai per il singolo ministero): grandi servizi tecnici, organi interni, e istituzioni autonome dovrebbero poi essere raccordate in un unico sistema informativo.

[318] Sull'enorme dilatazione degli uffici di diretta collaborazione v. C. Franchini, *La riforma dei ministeri*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 13: ad esempio, con d.p.r. n. 208 del 12 giugno 2003 il personale di diretta collaborazione del ministero della salute ammonta a cento unità; col d.p r. 21 marzo 2002 n. 98, sono destinate oltre 350 unità di personale agli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno. Sul ministero dell'interno, v. anche D. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2006, 711 ss., che sottolineano la crescita del personale di staff, dalle 20 unità di inizio secolo alle 370 attuali; anche per quanto riguarda il ministero dell'economia e delle finanze, la consistenza degli uffici di diretta collaborazione, come risultante dal d.p.r. 3 luglio 2003 n. 227, è impressionante: 352 unità di personale, di cui 41 dirigenti, e – in aggiunta - 17 posizioni di responsabile di staff, per un totale di 369 unità (ma, come osservano L. Fiorentino – V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministro dell'economia e delle finanze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2006, 727 ss.. 730, le unità effettivamente impiegate sono in numero ancora maggiore). Anche per gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione, università e ricerca (C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2006, 749 ss., 752) si riscontra una consistenza numerica imponente: 295 unità di personale interno e 30 esterni., oltre a ulteriori consulenti per un massimo di altri 30 (ma dal computo sono esclusi i capi degli uffici, aggiungendo i quali si arriva a 364 unità).

[319] S. Battini, *Gli uffici di staff dei ministri: diversi ma uguali?* , in *Riv. trim dir. pubbl.* 2006, 673: se nella presidenza del consiglio, come si è già osservato, appare anomala la distinzione di un nucleo di uffici di staff, da momento che l'intera presidenza dovrebbe avere quella sola ed esclusiva funzione, anche nei ministeri la distinzione, che pure astrattamente ha senso, fatica ad affermarsi; in particolare, le funzioni di supporto alla elaborazione dell'indirizzo politico tendono ad essere poco esercitate, mentre quelle di collegamento e raccordo con gli uffici di line tendono a trasformarsi in sovrapposizione. Ad esempio, individuazione degli obiettivi e verifica del loro raggiungimento tendono ad essere attività svolte dai capi dipartimento anziché dal servizio controllo interno (staff) che spesso non ha neppure gli strumenti per un effettivo monitoraggio ed è costretto a basarsi sui dati che arrivano dai dipartimenti. Con riferimento specifico all'attività del ministero dell'interno, cfr. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, cit., 726, nota 36, che, richiamando le relazioni della corte dei conti al parlamento del 2001, 2002, 2003 e 2004, segnalano una eccessiva espansione funzionale e organizzativa dell'ufficio di gabinetto, un incremento delle funzioni di fatto degli staff, la crescita dell'uso di procedimenti informali, e infine l'esercizio di poteri di gestione da parte degli uffici di diretta collaborazione. Anche con riguardo al ministero dell'economia e delle finanze (L. Fiorentino – V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministro dell'economia e delle finanze*, cit., 745) si riscontra "il sostanziale fallimento del principio di separazione tra politica e amministrazione", evidente nella tendenza della politica a ingerirsi nella gestione sia – più raramente – imponendo soluzioni specifiche a problemi concreti, sia – molto più frequentemente, appropriandosi della gestione delle nomine.

che ricalcano quelli degli uffici di gestione [320], sia la mancanza di una chiara delimitazione delle rispettive funzioni, sia nel rapporto con gli uffici di amministrazione attiva [321], sia all'interno degli stessi uffici di diretta collaborazione [322].

In questo senso, non aiuta il ricorso a termini affatto generici, come la stessa nozione di "snodo", o quella di "rapporto fiduciario", per designare i rapporti tra determinati uffici e l'amministrazione, o tra gli stessi e il vertice politico: quanto al primo, giustamente si osserva che non significa nulla, dal momento che ogni ufficio può essere considerato come un punto di "snodo" attraverso cui, progressivamente, dal vertice politico si giunge alla mera esecuzione [323]; quanto al secondo, è chiaro che ben diversa è la relazione fiduciaria che deve intercorrere tra il ministro e il suo segretario particolare, ad esempio, e quella che deve intercorrere con un consulente, e diversa, ancora, è la fiducia che deve intercorrere con un consulente "politico" in senso stretto o un consulente tecnico.

L'incremento ed il rafforzamento dei c.d. uffici di staff, che affonda le sue radici proprio nella separazione tra politica ed amministrazione [324], rischia così di tradursi,

---

[320] Come osserva ancora S. Battini, *Gli uffici di staff dei ministri*, cit., 673, ad alimentare tale sovrapposizione e confusione è anche la consistenza numerica degli uffici, e la tendenza diffusa ad organizzarli secondo moduli del tutto indifferenziati: gli uffici di staff dovrebbero essere organizzativamente snelli, con molti esterni, legati da stretto rapporto fiduciario: in realtà, accanto a strutture che hanno simili caratteristiche (come le segreterie particolari di ministri, viceministri e sottosegretari), la grande maggioranza degli uffici c.d. di staff mantiene caratteristiche simili a quelle delle amministrazioni di line, sia come ripartizioni organizzative e di competenza (che tendono a riprodurre quelle delle strutture di line: ad esempio, come osservano Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, cit., 717, l'ufficio di gabinetto del ministero dell'interno è articolato in modo da rispecchiare i dipartimenti) sia per quanto riguarda la provenienza del personale, per lo più proveniente dal ministero e molto di rado reclutato all'esterno (ad es., al ministero dell'interno i capi degli uffici di diretta collaborazione sono tutti prefetti).

[321] Ad esempio, con riferimento al MIUR, si veda quanto osserva C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca*, cit., 764, circa "il rischio della sovrapposizione (o condivisione) di funzioni ovvero della preposizione dello staff politico rispetto alle scelte che competono all'amministrazione attiva. L'analisi sul funzionamento degli uffici evidenzia tutta la difficoltà di definire un chiaro rapporto tra il gabinetto e l'ufficio legislativo, da una parte, e le strutture operative del ministero, dall'altra, anche in considerazione del fatto che l'effettivo assetto sembra dipendere in misura non trascurabile dai rapporti instaurati tra le persone che operano in quel dato contesto", sicché "il punto fondamentale che si vuole porre in luce è la difficoltà di riuscire a distinguere tra un gabinetto, in grado di rafforzare l'elaborazione degli indirizzi politici e di garantire una visione unitaria degli stessi in vista dell'attuazione da parte dell'amministrazione (ciò che non è estraneo allo spirito della riforma) e l'individuazione del luogo in cui di fatto viene assunta la decisione. Si ha infatti l'impressione che sia labile il confine tra coordinamento e codecisione, con il rischio di uno sbilanciamento della sfera politica su quella amministrativa, che vengono così a sovrapporsi".

[322] Ad es., per D. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, cit., 713, manca una precisa predeterminazione, in sede legislativa, dei compiti degli uffici di diretta collaborazione (gli artt. da 2 a 10 del dpr 21 marzo 2002 n. 98 si limitano a definire genericamente i compiti degli uffici, e l'art. 14 del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, assegna direttamente ai titolari degli uffici la potestà di stabilire i criteri generali e gli indirizzi per l'esercizio delle funzioni nell'ambito degli uffici alle loro dipendenze), sicché sono gli stessi titolari degli uffici a stabilire i loro compiti.

[323] Sulla sostanziale indeterminatezza di simili concetti cfr. S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2012, 39 ss., 65.

[324] B. Ponti, *Dati sulla presenza dei magistrati amministrativi negli uffici ministeriali di collaborazione diretta (1948-2001)* in *Dir. pubbl.* 2001, 763 ss. 780, osserva che, con l'accentuarsi della separazione tra direzione politica e gestione tecnica, il rapporto dialettico che si configura tra vertice politico e uffici rende necessario che il primo si doti di un consistente apparato di supporto per non rimanere "vittima" del proprio apparato amministrativo: la medesima esigenza è sottolineata anche da F. Merloni, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione "imparziale" (a proposito del rapporto tra politica e amministrazione)*, in *Dir. pubbl.* 1997, 319 ss.

all'opposto, in un fattore di indebolimento della stessa distinzione, e di indebite sovrapposizioni tra potere politico e attività amministrativa [325].

Questa ambiguità è particolarmente evidente nell'ufficio di gabinetto [326], che unisce in sé la funzione di supporto alla determinazione dell'indirizzo politico e quella di "apparato direzionale" degli uffici amministrativi [327], tanto che la figura del capo di gabinetto finisce in alcuni ministeri con il sovrapporsi a quella del segretario generale o del capo dipartimento: in ciò favorito dalla crescita quantitativa degli uffici, che fa sì che il capo di gabinetto finisca coll'assumere una funzione generale di coordinamento di tutti gli uffici di diretta collaborazione [328], e dalla tendenza, già rilevata, dello stesso ufficio ad organizzarsi secondo una struttura che rispecchia quella di un ufficio di gestione [329].

In questo contesto il gabinetto finisce con lo svolgere, principalmente, un'attività direttiva "di fatto", in via informale, di cui, peraltro, non assume responsabilità, dal momento che formalmente la sua funzione è di mero supporto all'elaborazione dell'indirizzo politico del ministro. La funzione di "snodo" o di "raccordo", attribuita comunemente all'ufficio di gabinetto, è uno dei punti di maggiore ambiguità del rapporto tra politica e amministrazione, in quanto, essendo in realtà assai poco procedimentalizzata, inevitabilmente finisce col dare vita a delle zone grigie in cui ben possono annidarsi fenomeni di interferenza, sovrapposizione, ingerenza politica.

La capacità degli uffici di gabinetto di operare proficuamente come supporto del vertice politico nella attività di direzione risulta, peraltro, inversamente proporzionale al grado di tecnicismo che caratterizza le funzioni amministrative: di qui la tendenza di alcuni ministri a dotarsi di consiglieri o strutture collegiali "esterne" in grado di instaurare un proficuo

---

[325] Questo problema è ben evidenziato nella ricerca sugli uffici di staff e di diretta collaborazione pubblicata nella rivista trimestrale di diritto pubblico nel 2006: ad esempio, per D. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, cit., 713, la crescita degli apparati di diretta collaborazione finisce col mettere in crisi il principio di separazione, moltiplicando le occasioni di ingerenza degli uffici di diretta collaborazione, e quindi della politica, nelle attività di gestione; gli stessi aa. (716 e s.) notano come spesso il ministro si avvalga degli uffici di diretta collaborazione per lo svolgimento di compiti specifici, sia di controllo, sia di gestione diretta dell'amministrazione.

[326] Già nel citato rapporto della Commissione Piga, del febbraio 1981, si rilevava la necessità di dare una più definita collocazione all'Ufficio di gabinetto precisandone compiti e funzioni, e si rilevava la duplice funzione del gabinetto, da un lato di supporto alle attività propriamente politiche del ministro, dall'altro di "raccordo tra Ministro e burocrazia"; esclusa ogni attribuzione di poteri a rilevanza esterna, si suggerisce peraltro di mantenere in vigore il principio della libertà di scelta dei vertici.

[327] M. Stipo, *Ministero. I. Profili generali*, in *Enc. giur.*, XX, Roma 1990, 6, osserva come il gabinetto, che non dovrebbe "intralciare l'azione normale degli organi amministrativi né sostituirsi ad essi" (art. 5 r.d.l. 10 luglio 1924 n. 1100, mod. con d.lgs capo provv. stato n. 112 del 14 settembre 1946), in realtà nella prassi viene a configurarsi come un "apparato direzionale" del ministero, con la possibilità di determinare "sovrapposizioni di competenze con le ordinarie strutture amministrative", con l'aggravante che, mentre i responsabili delle strutture amministrative hanno piena responsabilità anche verso l'esterno, i membri degli uffici di diretta collaborazione rispondono solo al ministro che li ha nominati.

[328] Ad esempio, nel ministero dell'interno (D. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, cit., 719) le segreterie, come il servizio controllo interno, se pure formalmente autonome, sono per molti aspetti (soprattutto di carattere finanziario) dipendenti dal gabinetto; oltretutto, sempre con riferimento al ministero dell'interno, se la segreteria particolare e quella politica sicuramente corrispondono al modello degli uffici di diretta collaborazione, non si spiega l'esistenza di una "segreteria tecnica", con compiti di supporto tecnico – scientifico. In sostanza, il capo di gabinetto finisce quindi per dilatare molto le sue funzioni, sino a ricordare la figura di un vero e proprio segretario generale.

[329] Altro esempio (Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'interno*, cit., 717) la dilatazione dell'ufficio di gabinetto, articolato in modo da rispecchiare i dipartimenti, e che è sempre più una struttura di raccordo tra direzione politica e dipartimenti, di fatto il vero e proprio "punto di snodo principale dell'attività amministrativa", e non più solo, quindi, supporto del responsabile politico.

rapporto dialettico con le strutture tecnico amministrative [330], come pare accadere, tra l'altro, anche per il ministero dell'economia e delle finanze [331]. Per inciso, il fatto che proprio questo ministero sia tra quelli in cui si riscontra maggiormente l'inadeguatezza degli uffici di diretta collaborazione a cooperare all'attività di direzione, induce a chiedersi se ciò non sia indice di una sostanziale assenza di direzione politica, della centralità, cioè, che nell'azione del ministero è rivestita dall'apparato tecnico – a cominciare dalla ragioneria – piuttosto che dal vertice politico.

La commistione rilevata per l'ufficio di gabinetto si riscontra anche rispetto all'ufficio legislativo, che assomma in sé competenze di carattere "tecnico" (da momento che curare la redazione degli atti è attività squisitamente tecnica) e un indubbio ruolo "politico" (per l'evidente rilievo politico che spesso assume la relativa attività e per la vicinanza al vertice politico, e la conoscenza e condivisione di obiettivi che può richiedere): se da un lato appare corretto che tale ufficio rientri tra quelli di diretta collaborazione, in quanto la collaborazione alla iniziativa legislativa e normativa è sicuramente collaborazione alle funzioni di indirizzo, tuttavia non bisogna trascurare la delicatezza tecnica e il livello di competenza richiesto dall'ufficio; né si deve dimenticare che anche gli uffici legislativi possono contribuire ad orientare l'attività degli uffici amministrativi, specie quando, come spesso accade, assumano anche la veste di uffici legali e forniscano consulenze sulla corretta applicazione della normativa [332].

---

[330] Oltre a quanto si dirà (v. n. seg.) sul ministero dell'economia, anche per il ministero dell'istruzione università e ricerca (C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca*, cit., 762) si riscontra l'assenza di una adeguata formazione tecnica e la prevalenza di una formazione giuridico amministrativa: il fatto che il personale non risulti sufficientemente qualificato per coadiuvare il ministro nella formulazione dell'indirizzo, fa sì (*ivi,* 765) che si prediliga il ricorso alla consulenza esterna (C. Martini., *Gli uffici,* cit., loc. cit., nota 38, conta ben 76 incarichi di consulenza affidati dall'inizio della XIV legislatura fino al 1° ottobre 2004).

[331] Nel ministero dell'economia e delle finanze, a causa dell'estremo tecnicismo delle funzioni, la capacità di svolgere la funzione di snodo è limitata, anche per la carenza di adeguate informazioni, il cui monopolio rimane in capo alle macrostrutture ministeriali (v. sul punto L. Fiorentino – V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministro dell'economia e delle finanze*, cit., 727 e s., che segnalano come il problema delle carenze informative affligga addirittura l'ufficio legislativo del ministero, al punto (*ivi,* 746 e s.) che gli uffici di diretta collaborazione non hanno accesso al sistema informativo della ragioneria generale dello stato). Sempre L. Fiorentino – V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca*, cit., 739 e s., segnalano che più di metà del personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione del MEF è sprovvisto di diploma di laurea. Diverso il caso degli organi di vertice degli uffici, per cui sono richiesti requisiti di elevata qualificazione professionale, anche se, nei fatti, i ruoli apicali del gabinetto e dell'ufficio legislativo sono per lo più ricoperti da magistrati del consiglio di stato, mentre inferiore è la presenza dei consiglieri della corte dei conti (cui però spetta la direzione dell'organo di controllo interno) e scarsa la presenza di universitari, magistrati ordinari, consiglieri parlamentari. Questo si deve anche (*ivi,* 743 e s.), ad "un atteggiamento di resistenza ad accogliere ed attuare approcci organizzativi innovativi, che porta a preferire la presenza negli uffici di figure in grado di garantire la legittimità degli atti del ministro (ad es. magistrati amministrativi) a scapito di professionalità specificamente qualificate nella definizione delle *policies* (docenti universitari, esperti di politiche pubbliche, ingegneri gestionali, ecc.). Il risultato è che a fronte di una notevole competenza in campo giuridico, le strutture risultano spesso poco dotate di competenze tecniche nelle materie economiche, contabili, statistiche, ecc.". In conclusione, In genere (*ivi,* 745), si registra una scarsa efficacia degli uffici di staff nello svolgimento dei compiti loro assegnati, per molteplici ragioni: la pletoricità degli organici; la loro sostanziale stabilità e quindi l'impossibilità di differenziarli anche dal punto di vista organizzativo dagli uffici amministrativi di gestione; la scarsa specializzazione, compendiata dalla tendenza al privilegiare la formazione giuridica; l'assenza di un flusso informativo organizzato e standardizzato; e infine, la già rilevata assenza di un metodo di programmazione e controllo delle attività.

[332] Come osserva C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca*, cit., 760, anche il coordinamento legislativo partecipa dell'indirizzo politico e svolge una funzione di "raccordo" tra politica e amministrazione, a doppio titolo: collaborando alla attività

La stessa compresenza tra funzioni di supporto al vertice politico e funzioni tecniche si riscontra anche per gli uffici di controllo interno, e in generale per tutti quegli uffici, comunque denominati [333], che si occupano di monitorare le attività dell'amministrazione al fine di verificare il rispetto delle direttive del vertice politico: qui, peraltro, l'incertezza e la confusione sembrano, se possibile, ancora più gravi, da momento che gli uffici di controllo interno, pur previsti sin dagli anni settanta in coincidenza con l'attribuzione delle prime competenze esterne ai dirigenti [334], di fatto rappresentano uno dei profili più critici dell'attuazione del principio di separazione, sia dal punto di vista della distinzione tra attività di controllo ed altre attività [335], sia dal punto di vista dell'efficacia complessiva dell'attività di controllo [336].

Tale ambiguità del ruolo degli uffici di controllo permane anche dopo la riforma attuata col d. lgs. n. 150 del 2009, che, sulla base di una impostazione nettamente aziendalistica [337], introduce concetti come quello di "ciclo di gestione della performance" [338] e sostituisce i servizi di controllo interno delle varie amministrazioni con il c.d. "organismo indipendente di valutazione della performance" [339]; e anche i principi di riforma indicati, in modo oltremodo

---

normativa e rispondendo a richieste di pareri (non vincolanti, ma raramente disattesi) provenienti dagli uffici, attività nel corso della quale suggeriranno le soluzioni più vicine all'indirizzo degli organi politici; sulla funzione di "snodo" tra staff e line che assume (anche) il legislativo v. G. Vetritto, *Gabinetti e uffici legislativi tra storia e dato normativo*, in *Riv. trim. sc. amm.* 2000, 117 ss.

[333] Da ultimo, il d. lgs. n. 150 del 2009 (c.d. riforma "Brunetta") ha previsto la sostituzione degli uffici deputati al controllo interno, comunque denominati, con il "nucleo indipendente di valutazione della performance", che, al di là della suggestiva denominazione (e in particolare del riferimento alla "indipendenza", cui non corrisponde alcuna novità effettiva in tema di nomina dei componenti) è più o meno la stessa cosa, solo declinata in termini più marcatamente aziendalistici; sul punto si tornerà tra breve.

[334] Come ricorda O. Sepe, *Ministeri,* cit., 496, lo stesso d.p r. n. 748 del 1972 aveva previsto gli uffici ispettivi, che nascono nel momento in cui si attribuiscono le prime competenze esterne ai dirigenti: è l'embrione dell'attribuzione ai tecnici delle funzioni di gestione e delle relative responsabilità. Sulla evoluzione delle strutture di controllo sino a metà anni novanta, v. M. Gigante, *Verso un nuovo ruolo dei tecnici nel processo decisionale pubblico: la funzione di valutazione,* in G. D'Auria, P. Bellucci (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione,* Bologna 1995, 225 ss.

[335] Significativa, ad esempio, la situazione del servizio controllo interno (secin) del ministero dell'interno (D. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione,* cit., 716) in cui si riscontra una confusione di ruoli: nel ministero dell'interno, l'ufficio di gabinetto svolge anche funzioni di controllo che dovrebbero spettare solo al servizio di controllo interno; inoltre, sia l'ufficio affari legislativi sia il secin svolgono sia attività di supporto al vertice politico, sia attività più spiccatamente tecniche. Ancora Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione*, cit., 716, citano le relazioni della corte dei conti e della stessa presidenza del consiglio, che evidenziano come l'attività del secin del ministero non rispetti le prescrizioni del d. lgs. n. 286 del 1999, e come l'efficacia complessiva del servizio sia alquanto ridotta.

[336] Anche per il MIUR (C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione*, cit., 761) il bilancio del servizio controllo è deludente: il controllo, che è una delle funzioni centrali per la separazione tra indirizzo e gestione, non è quasi mai gestito al meglio, mancano strumenti di monitoraggio, manca una fluida ed efficiente gestione del flusso informativo.

[337] Cfr. L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico,* Napoli, 2009.

[338] Che peraltro, si osserva, non è che la riformulazione in termini più marcatamente aziendalistici del ciclo indirizzo – gestione – valutazione già delineato dal d. lgs. 165 del 2001

[339] Che come si è già notato, a dispetto dell'ambizioso riferimento alla "indipendenza", appare largamente condizionato dal potere politico quanto meno con riguardo ai criteri di scelta dei componenti: sulla "politicizzazione della nomina dei componenti degli OIV" v. M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello stato,* in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica,* Milano 2015, 680.

generico, nella recente legge delega sul riordino della pubblica amministrazione non sembrano apportare un decisivo contributo al riguardo [340].

Profili di incertezza e di confusione si riscontrano anche negli uffici incaricati di curare la comunicazione esterna, in cui i ruoli dell'ufficio stampa e del portavoce, che pure sono mantenuti ben distinti nella disciplina generale della comunicazione istituzionale, invece spesso si sovrappongono [341].

In realtà, però, l'individuazione di un gruppo di uffici c.d. "di staff" finisce con l'essere ben poco rilevante anche sotto il profilo del rapporto di lavoro del personale: la dilatazione degli uffici di diretta collaborazione, infatti, non si è accompagnata ad una precisa distinzione di ruoli, competenze e regime giuridico tra uffici di staff e di line, e ha finito col risolversi, quindi, in una crescita quantitativa dell'apparato, in un'occasione per effettuare nomine più che per dotare di nuovi strumenti la funzione direttiva del ministri.

In particolare, si riscontra un appiattimento impressionante nei criteri che presiedono al conferimento ed alla revoca degli incarichi dirigenziali, e, in generale, al c.d. "rapporto fiduciario" tra vertice della struttura amministrativa (si supporto o di gestione, poco importa) col vertice politico [342]: sotto questo profilo, non sussistono differenze decisive tra un ufficio c.d. di staff e un dipartimento o, in generale, un ufficio con compiti di gestione [343].

---

[340] Cfr. artt. 11, comma 1, lett. l), e 17, comma 1, lett. r) della l. n. 124 del 2015: la formulazione estremamente generica non consente di formulare valutazioni, ma vista l'impostazione fortemente centralistica e ispirata alla riaffermazione della centralità del vertice politico che contraddistingue la riforma (sul punto v. A. Boscati, *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, *Working paper* per il *Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona*" (WP CSDLE "Massimo D'Antona".it) – 228/2014, 72 ss.), pare lecito dubitare che in sede di legislazione delegata il profilo dell'indipendenza dei valutatori, già ignorato in sede di delega, sarà oggetto di particolare attenzione.

[341] Ad esempio, sempre con riferimento al ministero dell'interno, ad es., v. Bevilacqua – C. Notarmuzi,, *Gli uffici di diretta collaborazione*, cit., 718: curioso, peraltro, il fatto che le due figure apicali dell'ufficio stampa del ministero, capo ufficio stampa e portavoce, debbano entrambi essere iscritti all'ordine, diversamente da quanto previsto nella l. 150 del 2001 sulla comunicazione istituzionale della pubblica amministrazione in generale, che prevede tale obbligo solo per l'ufficio stampa. Anche qui si rivela l'ambiguità degli uffici di diretta collaborazione: il portavoce è legato fiduciariamente al ministro, ma per l'ufficio stampa, almeno nello spirito della l. n. 150, questo non dovrebbe affatto essere richiesto. Anche nel MEF si registra (L. Fiorentino – V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione*, cit., 742) una certa commistione tra capo ufficio stampa e portavoce.

[342] In questo senso Battini, *Gli uffici di staff dei ministri*, cit., 676, segnala come il legame fiduciario, che peraltro caratterizza solo la dirigenza degli uffici di staff, non è molto diverso da quello dei vertici degli uffici di line: "mentre, con la precarizzazione della dirigenza pubblica, il vincolo di fiducia si afferma dove in teoria non dovrebbe (il vertice degli uffici di line) esso non si afferma dove in teoria dovrebbe (la base degli uffici di staff). Il risultato è l'applicazione di un principio uniforme, che interessa tutti gli uffici amministrativi, indipendentemente dalla loro collocazione nella line o nello staff. E il principio è il seguente: i vertici sono precari e politicizzati; la base è inamovibile".

[343] In molti ministeri, del resto, non esiste una differenza significativa neanche nella carriere di provenienza: ad es. (D. Bevilacqua – C. Notarmuzi, *Gli uffici di diretta collaborazione*, cit., 719), il personale del ministero dell'interno, compreso quello degli uffici di diretta collaborazione, è in larghissima parte interno; i capi del legislativo e del gabinetto sono sempre scelti tra prefetti (*ivi*, 721) e tutto il personale in servizio, compreso quello degli uffici di diretta collaborazione, è formato alla scuola superiore dell'amministrazione dell'interno. Tutto il personale è legato dal rapporto fiduciario, ma la rotazione, che è frequente per le segreterie, lo è meno per gli uffici "amministrativi" (legislativo, gabinetto, secin) anche per la complessità delle funzioni. I vertici, invece, sono revocabili e hanno incarichi a tempo, in particolare per il personale della carriera prefettizia l'art. 11 del d. lgs. 139/2000 prevede una durata da 1 a 5 anni ma i primi incarichi sono sempre stati di un solo anno. La conclusione degli aa. (724) è netta: "le attività degli uffici di diretta collaborazione, come le funzioni loro attribuite, dovrebbero costituire una garanzia della separazione tra politica e amministrazione e quindi dell'agire imparziale e autonomo da parte dei dirigenti amministrativi. Tuttavia le norme di riferimento e l'applicazione pratica hanno dimostrato una commistione tra politica e amministrazione, resa ancor più evidente

Ancora una volta, l'influenza del vertice politico sugli uffici sembra legata molto più all'uso, talora anche improprio, dei poteri di nomina e alle relazioni personali che non all'attivazione di trasparenti strumenti giuridici di direzione e coordinamento.

L'ampio ricorso alla delegificazione, e l'attribuzione al ministro di ampi margini di autonomia normativa nell'organizzazione del proprio apparato di diretta collaborazione, hanno, come è ovvio, accentuato le distorsioni rilevate: sia che il potere sia stato in concreto esercitato dal ministro, desideroso di rafforzare i propri strumenti di direzione e controllo "informali", sia che sia stato di fatto esercitato, come spesso accade in tali casi, dalle stesse burocrazie ministeriali, come è ovvio ben contente dell'assenza di efficaci strumenti di direzione.

Queste distorsioni sembrano accentuate, da un lato, dalla tendenza sempre più diffusa, soprattutto dal 2000 in poi, ad aumentare la possibilità di conferire gli incarichi direttivi degli uffici di diretta collaborazione ad esterni (tendenza cui cerca di porre un argine la recente delega sul riordino della p.a.) [344], dall'altro dalla prassi, ugualmente in crescita, di nominare ulteriori consiglieri esterni di strettissima fiducia, specialmente in quei ministeri in cui il personale degli uffici di diretta collaborazione è, tradizionalmente, attinto in modo pressoché esclusivo dai ranghi dello stesso ministero [345].

Se la tendenza dei membri dell'esecutivo a circondarsi di collaboratori di strettissima fiducia scelti al di fuori dell'apparato è piuttosto comune, e in crescita, anche in atri ordinamenti [346], ciò che appare anomalo è che il ricorso a simili figure persista ed anzi si incrementi, nel momento in cui da un lato si espande l'apparato degli uffici di diretta collaborazione, dall'altro si aprono significative possibilità di attribuire incarichi formali, all'interno di tali uffici, anche da personale proveniente dall'esterno.

La difficoltà di isolare e differenziare i c.d. uffici di staff dal resto dell'apparato, e quindi di dare loro una disciplina organica e coerente, è accresciuta dalla genericità e dalla vaghezza con cui ne sono individuate le funzioni: abbondano generiche descrizioni di attività convenzionali come "supporto amministrativo", mentre manca una specifica disciplina delle

---

dalla scarsità di garanzie e controlli di tipo procedimentale". Anche nel ministero dell'economia e delle finanze si riscontra una situazione simile: come osservano L. Fiorentino – V. Milani, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministro dell'economia e delle finanze,* cit., 727 ss., quanto all'applicazione di meccanismi di *spoils system* non si rilevano sostanziali differenze tra i vertici degli uffici di diretta collaborazione (ad eccezione delle segreterie particolari di ministri, viceministri e sottosegretari) e quelli degli uffici di gestione. Lo stesso accade, infine, nel ministero dell'istruzione, università e ricerca (C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione,* cit., 758), dove pure si riscontra una forte stabilità per il personale delle qualifiche più basse e una crescente mobilità man mano che si sale verso le posizioni dirigenziali, che diventa totale nelle figure apicali. In relazione alla tipologia degli uffici, la mobilità maggiore si verifica nelle segreterie, minore negli uffici più "tecnici" (gabinetto e, soprattutto, legislativo e secin).

[344] Con il d. lgs. n. 300 gli uffici di diretta collaborazione dei ministri non sono più necessariamente coperti da appartenenti a particolari categorie (magistrati amministrativi, avvocati dello stato, ecc.) ma ci si limita a richiedere il possesso di competenze specifiche e di elevata professionalità indipendentemente dalla qualifica formale.

[345] Ad esempio, come si è già osservato, nel ministero dell'interno: la tendenza a costituire "gabinetti ombra" formati da consiglieri personali del ministro, specie in quei ministeri (esterni, difesa, giustizia, interni) dove il gabinetto è ricoperto da personale di ruolo, era già rilevata da O. Sepe, *Ministeri,* cit., 492, e non viene meno né con l'accrescimento della possibilità di ricorrere ad esterni, né con l'espansione quantitativa degli uffici di diretta collaborazione

[346] Sulla nomina degli *special advisers* come collaboratori sia del *premier* sia dei ministri, soprattutto a partire dal governo Blair (da 38 consiglieri speciali del governo Major a settanta consiglieri col primo governo Blair del 1997, mentre col governo di coalizione di Cameron si arriva a 80 consiglieri) v. A. Marchetti, *Origini, sviluppi e caratteri del* civil service *inglese: il* Whitehall model*, tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl. com. ed eur.* 2014, 183 ss.

funzioni fondamentali di supporto all'attività dell'organo politico nella definizione delle *policies*, di monitoraggio e di implementazione delle politiche sull'attività amministrativa; si evidenzia quindi tutta l'ambiguità insita nella funzione di "raccordo" (o "snodo") tra vertice politico e uffici amministrativi, svolta dagli uffici di diretta collaborazione e in particolare dall'ufficio di gabinetto, scarsamente procedimentalizzata nel momento che va dalla posizione dell'atto di indirizzo al controllo successivo, e in cui quindi ben possono annidarsi fenomeni di ingerenza e invasioni di campo [347].

L'assenza di una chiara definizione di cosa debba intendersi per direzione e della natura e degli effetti degli atti tipici (direttive, circolari, ecc.) con cui si attua [348], fa sì che la direzione, oltre alla emanazione di atti di indirizzo, si spinga in attività di orientamento atipiche che inevitabilmente finiscono col condizionare l'attività concreta, sovrapponendosi alla gestione: il ricorso a strumenti di raccordo informali e di tipo personalistico è facilitato dal massiccio ricorso a meccanismi di *spoils system* e, in generale, dalla mancata precisazione di ciò che debba intendersi per "legame fiduciario", che finisce con l'essere interpretato come totale disponibilità degli incarichi dirigenziali da parte del vertice politico, vanificando alla radice il principio di separazione.

I due aspetti (assenza di una compiuta fisionomia giuridica dell'attività di indirizzo, da un lato; rilievo dell'elemento personale in particolare nel conferimento e revoca degli incarichi, dall'altro) sono, del resto, legati a filo doppio: un dirigente precario, la cui riconferma dipende dal suo rapporto personale col vertice politico, tenderà non già ad agire autonomamente alla luce delle direttive fornitegli dal vertice politico, rimettendosi poi al giudizio finale del vertice politico sul complesso del suo operato, ma a cercare, in relazione ai singoli atti, conferme preventive della loro conformità all'indirizzo politico amministrativo del vertice; e lo farà proprio sfruttando le "zone grigie" della funzione di "raccordo", cioè quel sistema di contatti generalmente informali con il gabinetto del ministro e con gli altri uffici di diretta collaborazione che gli consentono di ottenere indicazioni puntuali sulla trattazione di singoli affari.

15. (segue) *e) Il conferimento degli uffici direttivi e il rapporto fiduciario tra politici e dirigenti.*

Come si è già avuto modo di accennare, uno dei problemi in cui si imbatte la separazione tra politica e amministrazione non è solo la difficoltà di distinguere esattamente le funzioni di diretta collaborazione dalle c.d. funzioni di *line*, ma anche il fatto che, al livello

[347] Si veda quanto osserva, a proposito del MIUR, C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione del ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca,* cit., 759 e s.,: comprendere come effettivamente si svolga la funzione di raccordo, nonostante gli atti interni di organizzazione cerchino di definirla, non è affatto semplice, anche perché "le modalità che assumono i rapporti tra gabinetto e amministrazione seguono […] la regola dell'informalità: esse sono individuate nel continuo scambio di informazioni e nella frequente convocazione di tavoli di lavoro o di riunioni tra vertici del gabinetto e capi dipartimento e/o dirigenti generali competenti per materia, a cui più raramente partecipa un ministro o un sottosegretario in relazione alle materie delegate".

[348] Sulle direttive dei ministri, v. E. Catelani, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Torino 1999, , che da un lato (113 ss.) ne sottolinea la centralità nel contesto della separazione tra politica e amministrazione delineato a partire dalla prima metà degli anni novanta, in cui l'esercizio del potere di direttiva costituisce un vero e proprio obbligo giuridico, dal cui adempimento (o mancato adempimento) può discendere la responsabilità politica del ministro, nonché lo stretto legame tra il potere di direttiva e il successivo controllo sulla attuazione della direttiva, dall'altro (155 ss.) evidenzia l'estrema varietà di forme e tipologie e la difficoltà di ricostruire un quadro unitario, che le differenzi da un lato dal provvedimento concreto, dall'altro dalla funzione propriamente normativa.

apicale, cioè per quanto attiene al conferimento degli uffici direttivi, la differenza tende ad affievolirsi, a seguito di meccanismi di precarizzazione e di *spoils system* la cui diffusione si è incrementata nell'ultimo quindicennio.

Il tema si inserisce in un contesto caratterizzato da una cronica debolezza della dirigenza pubblica italiana [349]: diversamente da altre realtà europee, dove pure non si assiste alla teorizzazione di una netta separazione tra politica e amministrazione [350], in Italia non si è mai pervenuti alla creazione di un corpo di funzionari pubblici (*civil servants*, *haute fonction publique*) dotati di forte indipendenza e di forte consapevolezza del proprio ruolo e delle proprie responsabilità [351].

---

[349] In generale, sul tema: C. D'Orta, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione tra politica e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1994, 151 ss.; A. Patroni Griffi, *Dimensione costituzionale e modelli legislativo della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*, Napoli 2002; C. Colapietro, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *www.federalismi.it*, 10/2012; G. Gardini, *Imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione: organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano 2003.

[350] Per una comparazione, F. Lanchester (a cura di). *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano 2009.

[351] Sulla inesistenza, in Italia, di un ceto di alti funzionari, cfr. J. Y. Dormagen, *Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 2004, 59 ss.: secondo l'a. l'alta funzione pubblica scompare col fascismo, mentre in precedenza esisteva un ceto di alti funzionari dotati di elevate competenze soprattutto in ambio economico (emblematica la figura di Bonaldo Springher) capaci di passare con relativa facilità dal settore pubblico a quello privato e dai ranghi dell'alta amministrazione a quelli della politica (come parlamentari, sottosegretari o ministri). Il culmine del successo dell'alta burocrazia si ha nel decennio giolittiano, dopo di che questi funzionari vanno a dirigere i primi enti pubblici, come l'INA e l'antesignano dell'INPS. L'a. segnala (66), peraltro, il paradosso per cui il declino dell'alta funzione pubblica, tra la prima guerra mondiale e gli anni settanta, va di pari passo con la crescita delle funzioni pubbliche, degli apparati amministrativi, delle forme di intervento dello stato nell'economia, in una parola con la crescente "statizzazione" della società italiana; questo perché l'espansione del settore pubblico si traduce nella crescita di un settore parastatale che rimane indipendente da quello dell'amministrazione statale propriamente detta, la quale gradualmente si atrofizza e chiude in sé stessa. Se figure come Beneduce o Springher, che venivano dai ranghi dell'alta dirigenza, vanno a dirigere i primi grandi enti pubblici economici, a partire dal consolidarsi del fascismo la dirigenza di tali enti è sempre più preclusa all'alta dirigenza statale, e riservata o al personale interno degli enti stessi, a personale politico – specie di secondo piano – o infine a personale proveniente dalla c.d. burocrazia sindacale o imprenditoriale (confindustria). V. anche G. Melis, *La Burocrazia*, Bologna 2003: nella prima burocrazia italiana è fortissimo l'apporto di tecnici spesso di elevata qualificazione (16 ss.) che costituiscono l'ossatura del nuovo stato; è col predominio della scuola del diritto pubblico che inizia l'emarginazione delle le competenze tecniche, a scapito di funzionari dalla formazione giuridico amministrativa (28); le professionalità tecniche, progressivamente emarginate dai ministeri, trovano spazio nelle amministrazioni semi - autonome che iniziano a organizzarsi e che assumeranno la forma dell'ente pubblico economico, struttura che prolifererà con il fascismo, dando vita a una propria burocrazia molto diversa da quella ministeriale, molto più legata al mondo produttivo (specie per gli enti economici) ma anche molto più giovane e connotata politicamente (specie per gli enti culturali, mutualistici e previdenziali); con il declino dell'amministrazione per enti, peraltro, non si assiste a un recupero della centralità dell'amministrazione statuale, e ad espandersi sono semmai le burocrazie locali, regionali ecc., ancora più "manipolabili" e controllabili dal potere politico: la regionalizzazione, così come determina la destrutturazione di molte strutture tecniche centralizzate (cfr. *supra*, paragrafo 13), allo stesso modo, in generale, sottrae energie al riordino e al rafforzamento e al recupero di credibilità dell'amministrazione centrale. Ancora, sempre G. Melis (*Storia dell'amministrazione italiana 1861 – 1993*, Bologna 1996, 515), osserva che il declino della capacità gestionale e della professionalità dell'alta amministrazione centrale favorisce la devoluzione a organismi semi – pubblici o addirittura privati della definizione dell'agenda e dell'elaborazione di una parte delle politiche pubbliche: inoltre, tale fenomeno non è certo visto con sfavore dalla politica, che così può operare senza l'ingombro di una burocrazia potente ed autorevole; per queste ragioni, né il mondo politico, né il mondo imprenditoriale (i cui interessi finivano con l'essere assai meglio tutelati dal rapporto "diretto" con la politica, specie in forma clientelare) hanno mai avuto un reale interesse a riformare questo stato di cose. Così, il tentativo dei primi anni settanta (d.p.r. 748 del 30 giugno 1972, sulla base della legge 775 del 28 ottobre 1970) di attribuire un autonomo ruolo e distinte responsabilità alla dirigenza, non ha

In altri termini, ad una affermazione del principio della separazione delle funzioni che non ha eguali in Europa non si è accompagnata una adeguata revisione dei moduli organizzativi e della struttura degli uffici, pervenendo al paradosso di avere, da un lato, una separazione radicale di funzioni, dall'altro una continuità organizzativa che rende l'autonomia di fatto della p.a. decisamente inferiore a quella di altri paesi [352]: il che sembra da addebitarsi anche ad un uso molto ideologico del principio di separazione, proclamato ma non attuato, col risultato che l'amministrazione finisce con l'essere, probabilmente, più autonoma in ordinamenti dove pure si continua ad affermare la responsabilità esclusiva del vertice politico.

Emblematica dell'assenza, nel nostro sistema, di un autonomo e forte profilo di alto funzionario pubblico è la frequenza con cui da sempre si ricorre, specie per gli uffici di diretta collaborazione, al personale delle alte magistrature amministrative [353]: personale che sicuramente offre elevate garanzie di competenza, ma che esprime anche, come è ovvio, l'impostazione e la cultura propria della magistratura di provenienza, una impostazione cioè più attenta alla dimensione della legalità formale che alla sperimentazione di soluzioni innovative, in cui la competenza tecnica si identifica con la conoscenza giuridico – amministrativa più che con la conoscenza delle specificità tecniche del settore di competenza; per non parlare, poi, degli effetti che il frequente ricorso a questo genere di figure rischia di produrre sulla stessa autonomia ed indipendenza delle giurisdizioni amministrative e sulle funzioni consultiva e di controllo degli organi di provenienza [354].

L'alternativa al ricorso a simili figure (e, in misura minore, ai funzionari di altri organi costituzionali o dell'avvocatura dello stato) è l'utilizzo delle professionalità interne all'amministrazione stessa, o di professionalità attinte all'esterno: in questo contesto, caratterizzato dalla assenza di una specifica e adeguata formazione professionale dell'alto funzionario pubblico, diviene quindi centrale il problema della selezione dei titolari delle posizioni apicali della dirigenza pubblica, e dei meccanismi di rinnovo delle cariche.

Una volta eliminato il rapporto gerarchico tra ministro e dirigenza, sorge la necessità di configurare i lineamenti di una qualche forma di rapporto "fiduciario" tra vertice politico e dirigenza [355]: ciò pare essenziale per poter dare un senso allo stesso meccanismo di responsabilità di cui alla seconda parte dell'art. 95, comma 2, cost. [356]; d'altro canto, questo

---

successo, respinto dagli stessi dirigenti che trovano più rassicurante trincerarsi dietro la gerarchia anziché assumere responsabilità gestionali (sul fallimento del tentativo cfr. anche S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione, in Riv. trim. dir. pubbl.* 2007, 1001 ss.; S. Cassese, *Grandezze e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir*. 1981, 219).

[352] Ciò si riverbera, come osserva F. Gelli, *Profili di dirigenza pubblica e riforme amministrative*, in *Dem. e dir.* 2013, 89 ss., anche sulla scarsa considerazione di cui gode la dirigenza, in particolare ministeriale.

[353] Sulla consistenza del fenomeno, e sulle sue ragioni, tra le quali la mancanza di una vera scuola formativa dei vertici amministrativi, G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia.,* cit., *Annali XIV. Legge, diritto, giustizia*, Torino 1998, p. 819 ss., p. 835 e 841.

[354] Sulle preoccupazioni che il fenomeno genera "a causa della contiguità del personale dei due organi con il ceto politico" e sui pericoli che possono derivarne "per l'imparzialità della giurisdizione amministrativa e per l'indipendenza delle stesse funzioni consultive e di controllo" cfr. U. Allegretti, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 88.

[355] Il concetto stesso di "rapporto fiduciario" è, peraltro, intrinsecamente polivalente: F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2009, 57 ss., 91 s., individua due diverse manifestazioni della "fiduciarietà": a) la "piena fiduciarietà politica, che comporta la revocabilità per il solo venir meno della fiducia b) la "fiduciarietà professionale / manageriale", il cui la revoca è ammessa "per il mancato raggiungimento di risultati o per il venir meno dell'affidamento sulle capacità manageriali".

[356] L. Arcidiacono, *Relazione generale*, in Aa. Vv., *Il governo. Atti del XVI convegno annuale A.I.C.*, cit., 49 ss., evidenzia la centralità del d. lgs. 29 del 93 nel cercare un nuovo punto di equilibrio tra politica e

rapporto, che molto genericamente si definisce "fiduciario", non dovrebbe degenerare nel puro e semplice *spoils system*, a pena di vanificare del tutto lo stesso principio di separazione tra politica ed amministrazione, e con esso i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa [357].

Ciò dovrebbe implicare, da un lato, un minimo di garanzie procedimentali in sede di conferimento, rinnovo e revoca dell'incarico; dall'altro, l'attivazione di meccanismi di responsabilità dirigenziale, che consentano al vertice politico di esprimere una valutazione sull'operato complessivo del dirigente alla luce degli obiettivi generali e delle linee di azione individuate negli atti di indirizzo [358]: sotto entrambi i profili, però, la situazione attuale pare ancora lontana dall'aver raggiunto un assetto pienamente soddisfacente.

Ciò è dovuto anche al fatto che, come si è già accennato, alla riforma della dirigenza nel segno della separazione tra politica ed amministrazione è andato sovrapponendosi, sulla base di una discutibile applicazione delle teorie del *new public management* [359] e di una altrettanto discutibile visione della democrazia maggioritaria [360], il ricorso a moduli privatistici nella

---

burocrazia, eliminando il rapporto gerarchico ministro – dirigente (poteri di avocazione, annullamento, ecc.) e sostituendolo con una sorta di rapporto fiduciario fondato sui meccanismi (razionalizzati) di nomina e revoca.

[357] Sulla necessità di contemperare fiduciarietà e imparzialità (obiettività), v. G. Endrici, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000.

[358] Secondo tale principio di responsabilità, per cui il dirigente risponde della conformità della sua attività alle direttive e dei risultati raggiunti, a partire dalle prime affermazioni del principio di separazione tra politica e amministrazione (art. 51 della l. 142 del 1990, per gli enti locali; art. 3 del d. lgs. n.29 del 1993 per la dirigenza statale), nei ministeri si costituiscono apposite unità di controllo: il dirigente, in ogni caso, dovrebbe essere chiamato a rispondere sempre e solo in relazione al complesso della sua attività, non di singoli atti, dei quali risponderà, peraltro, come è ovvio, sul piano giuridico. Quindi il dirigente ha una doppia responsabilità: quella giuridica (civile, penale e amministrativa) riferita a singoli atti e/o comportamenti, e quella dirigenziale in senso proprio, riferita al complesso della sua attività, che può portare a conseguenze sanzionatorie in relazione al rapporto di impiego (rimozione dall'incarico, licenziamento). Sul punto, cfr. L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova 2000; A. Boscati, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e comitato dei garanti*, in Carinci – Zoppoli, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Torino 2004.

[359] Sulle ascendenze culturali delle riforme amministrative degli anni novanta, cfr. F. Gelli, *Profili di dirigenza pubblica*, cit., 97 e s., che individua come referenti da un lato la teoria del *new public management*, della *governance* e del neo istituzionalismo, dall'altro gli indirizzi OCSE e UE, e le elaborazioni di centri di ricerca come Scuola superiore di pubblica amministrazione, Formez e *European Institute for Public Administration*; sull'influenza delle dottrine del *new public management* v. anche S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, cit., 1005.

[360] Si tratta, peraltro di una tendenza diffusa anche in altri sistemi parlamentari: cfr., sul punto, C. D'Orta, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione tra politica e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl*. 1994, 151ss, che parla di una "globalizzazione delle regole che governano l'organizzazione degli apparati pubblici", nel segno – da un lato - della accresciuta presenza a livello apicale di dirigenti legati da un rapporto fiduciario stretto col vertice politico, e – dall'altro - della consapevolezza della importanza del momento gestionale e quindi della separazione tra gestione e indirizzo; in particolare, poi, sull'esperienza del Regno unito, v. A. Marchetti, *Origini, sviluppi e caratteri del* civil service *inglese*, cit., 183 ss., che sottolinea le perplessità cui ha dato luogo, soprattutto sotto il governo Blair, da un lato la tendenza all'utilizzo dei c.d. *special advisers*, dall'altro la sempre più marcata tendenza del primo ministro ad ingerirsi nella nomina dei gradi più alti del *civil service*, e il concomitante diffondersi della prassi dello *spoils system*, sulla suggestione di modelli nordamericani. C'è, insomma, una tendenza generale dei sistemi parlamentari a sviluppare modelli di controllo diretto dell'amministrazione da parte del governo, tipici del presidenzialismo USA, tendenza che si collega all'instaurazione di forme di più o meno esplicita investitura diretta del premier (v. F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006): ciò suscita peraltro qualche legittima preoccupazione, perché nel sistema presidenziale USA il potere dell'esecutivo trova comunque un limite nelle competenze del parlamento, mentre in un sistema parlamentare un *premier* che ha il saldo controllo, da un lato della sua maggioranza politica, dall'altro dell'amministrazione, ha un potere quasi senza limiti.

disciplina del conferimento e revoca degli incarichi [361]: il tentativo di inquadrare entro un minimo di regole, anche solo procedimentali, non solo la nomina, ma soprattutto la valutazione e il conseguente accertamento delle responsabilità del dirigente, pur effettuato dal legislatore, non ha sortito effetti di rilievo, soprattutto perché la privatizzazione del rapporto ha reso superflua una simile disciplina; non occorre procedimentalizzare e tipizzare e codificare forme e istituti della responsabilità dirigenziale se il relativo incarico, come quello conferito in una impresa privata, è di fatto liberamente disponibile da parte del vertice politico [362].

La responsabilizzazione dei dirigenti è stata così interpretata essenzialmente come precarizzazione [363], col risultato di accentuarne, più che la valutazione sul merito, la

[361] All'inizio, del resto, la scelta del legislatore è limitata alla privatizzazione della dirigenza "di base", mentre si mantiene lo statuto pubblicistico di quella di vertice: questa prima più contenuta forma di privatizzazione supera il vaglio della corte costituzionale, che osserva (sent. n. 313 del 1996, su cui v. M. Midiri, *La corte , i politici e lo spoils system*, in *Dir. pubbl*. 2008, 940 ss.,) che la privatizzazione si è attuata "riservando alla legge una serie di profili ordinamentali; sì che, per converso, risultino sottratti alla contrattazione tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione", e limitando lo spazio della contrattazione "pressoché esclusivamente al trattamento economico", senza quindi incidere "sugli aspetti ordinamentali e funzionali della dirigenza", ed essendo altresì per il momento esclusa anche "una regolamentazione contrattuale della responsabilità disciplinare dei dirigenti". Ma con la seconda privatizzazione dell'impiego pubblico (nel 1998, cinque anni dopo), la scelta del legislatore cambia, anche sotto l'influsso della "svolta" maggioritaria, e la privatizzazione investe tutti gli incarichi dirigenziali, compresi quelli c.d. apicali. Con il d. lgs. n. 80 del 1998, se da un lato si rimuove definitivamente l'ultima vestigia della relazione gerarchica, rappresentata dal potere di avocazione, d'altra parte si introduce uno strettissimo vincolo fiduciario tra il dirigente e il vertice politico (vincolo che sarà ulteriormente rafforzato con la l. n. 145 del 2002): in particolare, il conferimento dell'incarico dirigenziale è assimilato all'atto di diritto privato e quindi sottratto all'obbligo di motivazione. Come osserva S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, cit., 50 e s., con la privatizzazione della fine degli anni novanta si ha un radicale cambiamento di prospettiva rispetto a quella del 1993: se in quest'ultima il modello imprenditoriale era assunto e praticato al livello dei rapporti tra il dirigente e la struttura ad esso affidata (nel senso che equiparava il dirigente a un imprenditore, e gli affidava analoghe responsabilità), le privatizzazioni della fine degli anni novanta, all'opposto, operano al livello del rapporto tra lo stato (il governo) e il dirigente, che viene assimilato ad un manager privato. Tale scelta sarà definitivamente avallata sia dalla corte costituzionale (sent. n. 275 del 2001) sia dalla Cassazione (Cass. 20 marzo 2004 n. 5659), confermando la natura privatistica dell'atto e l'assenza di obbligo di motivazione.

[362] S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, cit., 1013 ss.; come osserva F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Diritto pubblico* 2009, 57 ss., 75, il tentativo (che ha avuto anche il supporti di significativi contributi dottrinali: ad es. P. Cerbo, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova 2007; M. Sgroi, *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Torino 2006) di riportare nella dimensione privatistica tutta l'area dell'organizzazione, finisce col ricondurre l'organizzazione (loc. cit., nota 33) "nel limbo dell'irrilevanza giuridica dal quale per decenni si è cercato, con successo, di sottrarla".

[363] In questo senso, cfr. R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2014, 309 ss., che osservano come l'unico obiettivo raggiunto dalle riforme degli anni novanta sia stata l'unificazione del mercato del lavoro (espressamente contemplata nell'art. 2, c. 1, lett. a della legge n. 421 del 1992), sicché la legislazione sui rapporti di lavoro nell'impresa è diventata disciplina generale (d. lgs. 165 del 2001, art 2., c. 2 e art. 5, c. 2), nonostante le numerose deroghe contenute nei decreti attuativi della delega contenuta nella l. 421 del 1992, mentre sono stati mancati gli obiettivi in termini di aumento dell'efficienza e di imparzialità della p.a., il che rende ancora più stridente l'esorbitante aumento delle retribuzioni (da stime OECD 2013, la media dei top dirigenti italiani è oltre 400 dollari PPA (dollari internazionali) contro la media ocse di 162.000: in generale, più del doppio rispetto agli alti funzionari francesi e tedeschi e USA, e quasi il doppio rispetto a quelli UK, almeno sino alle più recenti misure di contenimento; l'elevato livello delle retribuzioni dei dirigenti stride non solo in rapporto con gli altri paesi, ma anche in confronto con la media delle retribuzioni dei dipendenti, che è invece più bassa della media). In questo contesto,

dipendenza e la sudditanza rispetto al potere politico [364]: l'introduzione di elementi di *spoils system* e di rapporto fiduciario tra vertice politico e dirigenti apicali [365], ispirato a logiche privatistiche e aziendalistiche, smentisce alla radice l'idea della separazione come garante dell'esercizio imparziale della funzione "tecnica".

Questa trasformazione ha avuto, almeno in una prima fase, l'avallo della stessa corte costituzionale, la quale, se da un lato è sempre stata molto rigida nel difendere il principio del concorso [366], ha peraltro da sempre ammesso la possibilità di deroghe in considerazione delle "peculiarità degli uffici di volta in vota considerati", e in particolare "quando si tratti di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei medesimi" [367]: su questa base, la corte dapprima si esprime favorevolmente sulla privatizzazione, estesa anche ai dirigenti generali [368], pur richiamando ripetutamente l'attenzione sulla procedimentalizzazione della valutazione di responsabilità e sulla tipizzazione dei relativi esiti [369], e poco dopo arriva a salvare anche la previsione di

---

come rilevano gli stessi aa. (317) si riscontra una marcata differenza tra il settore dell'impiego pubblico, in cui, anche per la forte resistenza incontrata, risulta fallito il tentativo di introdurre impostazioni manageriali secondo i dogmi del c.d. *new public management* (i rapporti di lavoro con i dipendenti, nonostante l'attribuzione ai dirigenti dei poteri del privato datore di lavoro di cui all'art. 5, c. 2, d. gs. 165 del 2001, di fatto continuano ad essere standardizzati e non sono stati adattati alle specificità delle varie situazioni), e quello della dirigenza, in cui la privatizzazione è stata invece per lo più accettata in cambio di contropartite economiche; con l'effetto paradossale di una privatizzazione che ha finito col riguardale molto più i livelli alti dell'amministrazione, cioè quelli dove si concentrano anche i poteri, che non quelli inferiori.

[364] E' persino superfluo ricordare come sin dai primi decenni dopo l'unificazione si sia individuato nella relativa stabilità del funzionario un presidio fondamentale contro l'arbitrio del potere politico e uno strumento essenziale a garanzia della imparzialità dell'azione amministrativa: per tutti v. M. Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione,* Bologna 1881, 168 ("l'ideale di una buona amministrazione dovrebbe comprendere la stabilità dell'impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni regolari per anzianità o per merito"), e S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione* (1880), *La giustizia nell'amministrazione,* Torino 1949, 99 ss. ("la corruzione dei governi parlamentari […] ha un'altra cagione nell'immenso patronato, di cui essi possono disporre; cioè degli impeghi ed uffici che possono conferire ai loro partigiani. E' necessità, quindi di fare una legge sullo statuto degl'impiegati, che definisca assai precisamente le condizioni e i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono").

[365] Sulla tendenza alla precarizzazione della dirigenza, con riferimento alla generalità degli incarichi apicali e non solo agli uffici di diretta collaborazione, v. C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione,* cit., 764; S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale,* in *Giornale dir. amm.* 2002, 1341 ss.; M. Midiri, *La corte , i politici e lo spoils system*, in *Dir. pubbl*. 2008, 927 ss.; F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna 2006.

[366] V. sentt. n. 453 del 1990 e n. 333 del 1993, sulla costituzione delle commissioni di concorso; sentenze n. 94 del 1995, 1 del 1996, 14 del 1999, 75 del 2000, sulle sanatorie.

[367] Corte cost., sent. n. 477 del 1995 e n. 1 del 1999.

[368] Con la già ricordata sentenza n. 275 del 2001, infatti, la corte rigetta la questione di legittimità costituzionale, sollevata per eccesso di delega, sulla norma che affida alla giurisdizione del giudice ordinario ogni aspetto del rapporto di lavoro dei dirigenti, compresi i dirigenti generali, e che "espressamente ricomprende tra le controversie relative ai rapporti di lavoro devolute al giudice ordinario quelle concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali (senza distinzione di livello)".

[369] Nell'ord. n.11 del 2002, infatti, la corte precisa che "la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti - in particolare il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell'accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 29 del 1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 del d.lgs. n. 165 del 2001) - é connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti". E ancora, la sentenza n. 193 del 2002, confermando il rilievo delle garanzie procedimentali nella valutazione di

meccanismi di *spoils system,* almeno limitatamente alle posizioni c.d. "apicali", in nome delle esigenze di efficienza dell'azione amministrativa e sulla base di una interpretazione piuttosto ampia del concetto di rapporto fiduciario [370].

Anche in seguito, dopo aver assunto una posizione più rigorosa [371], la giurisprudenza costituzionale non ha del tutto dissipato le zone d'ombra, consistenti, da un lato, nelle incertezze circa la precisa individuazione di quelle figure di dirigenti c.d. "apicali" per i quali continuerebbe a sussistere l'esigenza del conferimento dell'incarico *intuitu personae* [372],

---

responsabilità dei dirigenti e della tipizzazione dei relativi effetti, esclude che la valutazione di responsabilità del dirigente possa determinare come conseguenza il suo immediato collocamento a riposo.

[370] Con la sentenza n. 233 del 2006 la corte ribadisce che gli incarichi dirigenziali più strettamente collegati ai vertici politici sono conferiti *intuitu personae*: la sentenza è accolta da parte della dottrina come la fine del principio della separazione politica amministrazione e la resa della corte allo *spoils system* (così S. Battini, *In morte del principio di distinzione tra politica e amministrazione: la corte preferisce lo spoils system*, in *Giornale dir. amm*. 2006, 911 ss.). Tuttavia la corte limita lo *spoils system* ai soli incarichi "apicali", escludendo la dirigenza "comune" con funzioni meramente gestionali ed esecutive, evidenziando come questo sia l'orientamento della legislazione statale (art. 3 comma 7 l. n. 145 del 2002) che limita lo *spoils system* a segretari generali e capi dipartimento.

[371] La svolta si ha con le sentenze n. 103 e 104 del 1977: la prima riguarda il meccanismo di *spoils system* "una tantum" introdotto dalla l. n. 145 del 2002, che prevedeva la cessazione automatica di tutti gli incarichi dirigenziali generali (apicali e non) al sessantesimo giorno dalla entrata in vigore della legge stessa: per la corte viola il principio di continuità dell'azione amministrativa, e quindi il principio di buon andamento, che prevede che il funzionario abbia diritto ad un congruo periodo di tempo prima della valutazione dei risultati. La corte esclude quindi la possibilità della revoca *ad nutum* dell'incarico. La sentenza n.104 del 2007 riguarda invece, disposizioni di leggi regionali che comminavano la decadenza automatica dei dirigenti (nella fattispecie si trattava di direttori generali di a.s.l. e di un dirigente di un servizio dell'amministrazione regionale siciliana) a seguito del rinnovo dei vertici politici: citando la già richiamata sentenza n. 333 del 1993, sul principio del concorso, nonché le proprie pronunce del 2002 sull'esigenza della procedimentalizzazione della valutazione dell'operato dei dirigenti, la corte ribadisce che "la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, 'espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato', unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*". In conclusione, quindi, secondo la corte, il sistema dello *spoils system* confligge con almeno tre valori costituzionali: a) il principio di imparzialità, che impone il distacco tra politica e amministrazione; b) il principio di buon andamento, che impone che i funzionari abbiano un congruo tempo su cui i loro risultati possono essere valutati; c) il principio del giusto procedimento. I principi affermati nelle sentenze del 2007 sono confermati e ulteriormente precisati nella giurisprudenza successiva (su cui v. S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl*. 2012, 39 ss., 55 ss.): in particolare, nella sentenza n. 351 del 2008, sul presupposto che la stabilità del dirigente non è assicurata solo nell'interesse del dirigente, quanto e soprattutto "a protezione di più generali interessi collettivi", si dichiara l'illegittimità di forme "onerose" di *spoils system*, che consentano all'amministrazione di corrispondere un indennizzo economico in alternativa al reintegro del dirigente illegittimamente rimosso; nella sentenza n. 390 del 2008 si precisa che, se lo *spoils system* è illegittimo per i dirigenti che svolgono compiti di gestione (nella fattispecie si trattava di un direttore generale a.s.l.), a maggior ragione lo è per chi svolge funzioni di controllo (componenti collegi sindacali a.s.l.); nelle sentenze n. 168 del 2008 e 81 del 2010, si stabilisce che l'illegittimità opera anche per i dirigenti provenienti dall'esterno, e non solo per i dirigenti di ruolo; infine, nelle sentenze nn. 124 del 2011 e 246 del 2011, si equipara lo *spoils system* c.d. "una tantum" a quello che opera "a regime", cioè ad ogni avvicendamento del vertice politico; nella sentenza n. 34 del 2010, la corte, nel tornare sulla questione già decisa nel senso dell'infondatezza con la sentenza n. 233 del 2006, ribadisce quanto affermato nella sentenza n. 104 del 2007, riguardo l'illegittimità dello *spoils system* per tutte le figure c.d. "non apicali", precisando che nella nozione di "apicale" occorre tenere conto non solo della posizione di vertice, ma anche della natura delle funzioni attribuite, che devono tradursi in attività di collaborazione diretta al processo di formazione dell'indirizzo e non in mera attuazione dell'indirizzo stesso (nello sesso senso, v. anche le sentenze nn. 224 del 2010 e 228 del 2011).

[372] La corte ribadisce questo punto ancora nelle stesse sentenze n. 103 e 104 del 1977: Tuttavia M. Midiri, *La corte , i politici e lo spoils system*, cit., 954, segnala come non sia chiaro quali siano gli uffici per cui si pone l'esigenza di concordanza, di coesione con il vertice politico: nella 103 del 2007 si parla di segretari generali e

dall'altro nella persistente possibilità di una applicazione strumentale del principio (in sé condivisibile) della temporaneità degli incarichi e nella mancata predisposizione di adeguate garanzie di pubblicità e trasparenza in sede di nomina e rinnovo [373].

Le incertezze nella lettura delle indicazioni che vengono dalla giurisprudenza costituzionale si riverberano sulla disciplina della dirigenza: se pure, infatti, dopo la svolta restrittiva impressa dalla corte, sono stati abbandonati gli eccessi che hanno contraddistinto gli anni a cavallo della fine del secolo [374], non si può dire che si sia conseguito un assetto tale da scongiurare il pericolo che il persistere di ambiti di ampia discrezionalità, se non di vera e propria arbitrarietà dei vertici politici nelle nomine, nei rinnovi (e nei mancati rinnovi) [375] e

---

capi dipartimento, nella 104 di uffici "di diretta collaborazione" (che farebbero pensare agli uffici di staff), ma in altro passaggio la corte sembra estendere il ragionamento a tutta la dirigenza generale, indipendentemente dalla natura (meramente gestionale o meno) degli incarichi.

[373] Come osservano S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, cit., 1014, esistono, in realtà, due modelli di spoils system: a) uno inteso *stricto sensu*, per cui l'incarico cessa come effetto automatico del mutamento del governo (è la formula in vigore per capi dipartimento e segretari generali, anche se è stata estesa, sia pure *una tantum*, a tutte le tipologie di incarichi dirigenziali con due leggi del 1999 (art. 8 d.p r. n. 150 del 1999) e del 2002 (art. 3 comma 7 l. 145 del 2002); b) una forma molto più subdola e generalizzata, che è il principio di generale temporaneità degli incarichi (tutti) dirigenziali, che oscillano tra tre e cinque anni. In questo caso, la "non conferma" (equivalente della rimozione) non deve essere assolutamente motivata e non segue ad alcuna valutazione formale dell'operato del dirigente. Ne consegue che, specie se la nomina è avvenuta per la durata minima prevista dalla legge, come spesso accade, allo scadere del triennio il vertice politico può semplicemente negare la conferma del dirigente, senza alcun onere procedimentale, di contraddittorio o motivazionale. Su ciò ha influito in modo decisivo la ricostruzione dell'atto di conferimento dell'incarico in termini privatistici, e la devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione ordinaria: S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, cit., 71 ss., osserva che l'obbligo di motivazione e il rispetto del contraddittorio non richiederebbero neppure una esplicita previsione legislativa se si accedesse alla tesi (per cui v. anche Id., *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova 2000, 676 – 677) che l'atto di conferimento di un incarico (e quindi anche il conferimento ad altro funzionario, dopo la scadenza del precedente) è atto amministrativo, essendo sufficienti le regole normali sul procedimento amministrativo. E' pur vero (come ricorda lo stesso S. Battini, *Il principio di separazione*, cit., 76 e s.; ma sul punto v. anche M. Midiri, *La corte, i politici e lo spoils system*, cit., 957 e s.) che la giurisprudenza ordinaria (Cass., sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814) ha tentato utilizzare, al fine di imporre un minimo di contraddittorio e di motivazione, i comuni principi civilistici di correttezza e buona fede: ma si tratta di una soluzione che, per quanto condivisibile, appare anche un po' forzata, perché cerca di attrarre nel campo del diritto privato istituti e garanzie del procedimento amministrativo, e oltretutto finisce col rivelarsi un'arma spuntata, potendo dar luogo, al più, a pronunce risarcitorie (S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, cit., 1025 e s.).

[374] Per alcuni dati, v. S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, cit., 1023 ss.: dopo il massiccio ricorso allo *spoils system* del 1999 (governo d'Alema: 69 dirigenti generali e 91 dirigenti di base rimasti privi di incarico o privati di funzioni direttive) e del 2002 (secondo governo Berlusconi: 49 dirigenti generali privati dell'incarico) la situazione sembra essere più stabile; in realtà, come si è visto, sono semplicemente mutati gli strumenti attraverso i quali il potere politico condiziona i dirigenti.

[375] Sul problema del rinnovo e del mancato rinnovo dell'incarico, S. Battini, *Il principio di separazione*, cit., 68 ss., analizza le numerose oscillazioni legislative intervenute dopo le sentenze "gemelle" del 2007: dapprima (art. 40 comma 1 lett. b d. lgs. 150 del 2009 – c.d. riforma Brunetta - che modifica l'art. 19 comma 1 ter del d. lgs. 165 del 2001) si tenta di affermare l'obbligo di motivazione e di preavviso anche per il mancato rinnovo alla scadenza; poi (art. 9, c. 32, d.l. n. 78 del 2010) tale obbligo di motivazione è eliminato; infine (art. 1, comma 18, d.l. n. 138 del 2011, conv. in l. 148 del 2011 si ammette la rimozione e la destinazione anche prima dell'incarico senza alcun obbligo di motivazione (ma col mantenimento del trattamento economico) , in contrasto con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, che ritiene irrilevante - ed anzi doppiamente illegittimo - il mantenimento del trattamento economico.

nelle revoche degli incarichi dirigenziali si traduca in un sostanziale indebolimento del principio dii separazione tra politica ed amministrazione [376].

Nonostante qualche timido tentativo legislativo, peraltro molto spesso rimasto allo stato di annuncio, la situazione della dirigenza quindi continua ad essere caratterizzata da una condizione di precarietà e dipendenza, senza sostanziali differenze tra gli uffici "apicali" con compiti di gestione e quelli di diretta collaborazione: estrema discrezionalità nei criteri di nomina, con larga possibilità di ricorrere anche ad esterni, meccanismi di valutazione ancora allo stato embrionale, sia nella fase del conferimento sia in quella della verifica dei risultati, scarso utilizzo dei meccanismi di incentivi, al più utilizzati a pioggia senza alcun effetto premiante [377].

Come si è detto, alcuni spazi di ambiguità permangono innanzitutto riguardo alla differenziazione che, anche in relazione alla operatività di meccanismi di *spoils system*, continua ad essere fatta tra figure con compiti di gestione, o prettamente "tecnici", da un lato, e figure più strettamente legate al vertice politico, dall'altro. Come è stato notato, la corte talora sembra attribuire rilievo alla posizione più o meno "apicale" della figura (ad esempio, quando si riferisce a segretari generali e capi dipartimento), indipendentemente dalla natura delle mansioni svolte [378]; talaltra sembra invece attribuire rilievo preminente al carattere più o meno "tecnico" o meramente "gestionale" delle attività, altre volte ancora, infine, colloca la linea di demarcazione nella distinzione tra attività di "collaborazione alla determinazione dell'indirizzo politico" e attività di mera "attuazione" dello stesso.

Tutti i tentativi fatti, però, e in particolare quest'ultimo che forse è il più convincente [379], non eliminano la persistenza di zone grigie, come testimoniano le incertezze, sopra rilevate, in merito alla individuazione ed al ruolo degli uffici di diretta collaborazione [380]: ad

---

[376] Ad esempio, come osservano S. Battini e B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione*, cit., 1024, uno strumento di condizionamento importate è stato costituito anche dalle norme che consentono il passaggio dalla II alla I fascia della dirigenza dopo un certo periodo dal conferimento di un incarico dirigenziale generale, il che fa sì che, attraverso il conferimento di funzioni dirigenziali generali a dirigenti di I fascia, il governo possa determinare il passaggio di fascia senza ricorrere a valutazioni concorsuali, il che si traduce in un importante strumento di ingerenza e di condizionamento. Si riscontra, peraltro, anche un atteggiamento alquanto rinunciatario, sul punto, da parte delle stesse organizzazioni sindacali, che, più che opporsi a tali prassi, puntano essenzialmente a minimizzarne o neutralizzarne gli effetti economici per il dirigente: il che, però, se nel settore privato può avere una efficacia deterrente, nel settore pubblico finisce solo col costituire un fattore di moltiplicazione delle spese.

[377] V. S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana*, cit., 1017 ss., sui dati che emergono dalle relazioni della corte dei conti sull'attuazione della riforma della dirigenza: la situazione non sembra significativamente migliorata negli anni successivi, tanto che, anche nelle audizioni svolge davanti alle commissioni della camera e del senato, nell'ottobre 2014 e nel giugno 2015, sulla recente legge delega n. 124 del 2015 per la riorganizzazione della pubblica amministrazione (reperibili sul sito della corte), la corte si ritrova a segnalare i medesimi problemi.

[378] Sulla tendenza (che è massima nella presidenza del consiglio) a considerare tutti gli incarichi apicali (non solo quelli della diretta collaborazione) come fiduciari, e quindi a sottoporli a meccanismi di *spoils system* assai poco procedimentalizzati e garantisti, v. anche C. Martini, *Gli uffici di diretta collaborazione*, cit., 764 e S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani*, cit., 1341 ss.

[379] F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in Diritto pubblico, 2009, 57 ss., 58 (nota 2), trova poco convincente il riferimento alla posizione (funzioni apicali / non apicali) e afferma che invece occorrerebbe guardare alla natura delle funzioni (collaborazione con gli organi politici, coordinamento con i dirigenti in vista dell'attuazione dell'indirizzo, da un alto; compiti di gestione, incarichi di natura professionale e non fiduciaria dall'altro).

[380] Ad esempio, nella sentenza n. 304 del 2010, riferita proprio agli uffici di diretta collaborazione, la corte giustifica l'applicazione di meccanismi di *spoils system* "in ragione del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere l'attività di indirizzo

esempio, come si è detto, se certamente la funzione centrale dell'ufficio di gabinetto è quella di contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico, è pure assodato che l'ufficio svolge anche una importante funzione di "snodo", o di "raccordo", con gli uffici con compiti di amministrazione attiva; l'ufficio legislativo, se da un lato ha certamente a che fare con la determinazione dell'indirizzo politico, dall'altro ha anche un carattere marcatamente tecnico, e inoltre può anche avere funzioni di orientamento degli uffici di amministrazione attiva su specifiche problematiche; ancora, ed infine, gli uffici di controllo interno, comunque li si voglia denominare, svolgono una attività che non è né esecuzione, ma nemmeno attività di cooperazione alla definizione dell'indirizzo, ma piuttosto una sorta di *tertium genus*, che richiede contemporaneamente vicinanza all'organo politico ma anche un minino di obiettività, per evitare che il controllo e la valutazione degenerino in ingerenza: sicché, più che una bipartizione tra collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico e mera attuazione, occorrerebbe ipotizzare quanto meno una tripartizione tra funzioni di stretta collaborazione, che ammettono un rapporto fiduciario stretto (segreterie particolari, gabinetto, almeno nella parte in cui collabora alla formazione dell'indirizzo, consulenti a vario titolo dell'organo politico), funzioni "tecniche" di collaborazione alla formazione dell'indirizzo e raccordo con gli uffici al fine di attivare la responsabilità dirigenziale (legislativo, controllo interno), che richiedono già alcune garanzie di neutralità e obiettività, e, infine, esecuzione e gestione.

Più in generale, però, è la stessa separazione tra indirizzo e gestione che, valida in teoria, si dimostra problematica nella pratica, perché disconosce che tra formazione e attuazione dell'indirizzo non esiste una linea di demarcazione netta [381]: il che fa sì che, tra il momento dell'elaborazione dell'indirizzo e quello della gestione si collochino posizioni intermedie ed ibride, spesso definite in termini di "snodo" o "raccordo", che partecipano dell'una e dell'altra [382].

---

politico amministrativo": al riguardo, si può osservare che se, da un lato, non è certamente "tutto il personale" che presta la sua opera negli uffici direttivi a dover essere legato dal rapporto fiduciario col vertice politico, ma semmai i soli organi di vertice (se si pensa alla consistenza quantitativa che hanno raggiunto tali uffici, è chiaro che non è neppure possibile immaginare un rapporto fiduciario tra il vertice politico e una tale moltitudine di soggetti, di cui è lecito presumere che l'organo politico non possa neppure vare una conoscenza diretta), dall'altro anche il concetto di "svolgimento" della attività di indirizzo è ambiguo, perché svolgere l'attività di indirizzo non è lo stesso che "formare" l'indirizzo; cfr. al riguardo G. D'Auria, *Spoils system a tappeto per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione dei ministri (e ultime nuove sulla dirigenza pubblica)*, in *Foro it*. 2011, 707, che giustamente osserva che così ragionando si pongono sullo stesso piano "attività eterogenee, non necessariamente svolte a diretto supporto delle funzioni politiche del ministro".

[381] Come osserva M. Nigro (*L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1984, 694 e s.; ma v. anche, *amplius*, Id., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit.) non è possibile separare nettamente l'attività di posizione dei fini e quella attuativa in quanto tali attività "nella concretezza della vita dei pubblici poteri […] danno luogo ad un *continuum*". Sul punto, v anche G. Azzariti, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello stato*, cit., 264 (che riprende lo stesso M. Nigro, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le regioni* 1984, 655 ss.).

[382] S. Battini, *Il principio di separazione*, cit., 61, osserva infatti come un punto debole della separazione, come affermata dalla corte e cioè basata sulla natura delle funzioni, è proprio rappresentato da simili figure ibride: "se si applica il criterio funzionale, progressivamente emerso nella giurisprudenza costituzionale, fondato sulla dicotomia "formazione vs attuazione" dell'indirizzo politico, da che parte della dicotomia si collocano figure quali il segretario generale, il capo dipartimento nei ministeri, oppure come il c.d. *city manager* negli enti locali? E deve di conseguenza ritenersi costituzionalmente legittima o illegittima l'applicazione dello *spoils system*, e più in generale della logica fiduciaria, con riferimento a tali posizioni?". Per F. Merloni, *Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla corte di fare chiarezza*, in *Le regioni* 2010, 1136 ss., tale funzione di "snodo" è ciò che fa sì che tali figure non siano direttamente coinvolte nella gestione, ma di fatto appartengano ancora al momento dell'indirizzo, e quindi giustifica l'applicazione dello *spoils system*: ma come giustamente osserva S. Battini 65, tale argomento (della coesistenza) "prova troppo", dal momento che ogni livello è uno

Se si prende coscienza di ciò, allora il problema non è tanto quello di individuare gli uffici che presuppongono una relazione fiduciaria e quelli che la escludono, quanto quello di individuare un minimo di garanzie procedimentali per l'esplicazione del rapporto fiduciario: l'organo direttivo, qualsiasi sia il suo ruolo, dovrebbe comunque godere di uno spazio e di un tempo per esercitare in autonomia le sue funzioni, e la sua rimozione anticipata, come la sua mancata conferma alla scadenza, dovrebbero conseguire ad una valutazione da svolgersi comunque in contraddittorio, secondo il principio del giusto procedimento e con obbligo di motivazione [383].

In altri termini, a voler prendere sul serio il principio di separazione tra politica ed amministrazione, occorrerebbe forse sottoporre ad una stretta critica la stessa distinzione tra funzioni di supporto alla politica e funzioni c.d. tecnico amministrative: proprio partendo dalla constatazione che non sempre è agevole tracciare una netta demarcazione, sarebbe il caso di chiedersi se le esigenze di procedimentalizzazione, razionalizzazione, rispetto dell'obbligo di motivazione, che la corte nelle sue sentenze sullo *spoil ssystem* afferma in relazione ai dirigenti con ruoli tecnico - gestionali, non possano affermarsi in via generale; se l'amministrazione ha da essere imparziale, insomma, tutti i funzionari amministrativi – indipendentemente dal loro ruolo e dal carattere più o meno "tecnico" delle funzioni loro attribuite – dovrebbero godere di un minimo di prerogative comuni per quanto attiene alle modalità di conferimento, rinnovo o revoca dell'incarico, rispetto alle quali andrebbe, se non altro, imposto almeno l'obbligo di motivazione [384].

A questo proposito, qualche utile indicazione è venuta dalla giurisprudenza, specie amministrativa, laddove ha potuto pronunciarsi in questa materia: lo strumentario del giudice amministrativo, e in particolare ovviamente il sindacato sull'eccesso di potere, è probabilmente il più adatto a sanzionare fenomeni di ingerenza e interferenze arbitrarie del potere politico.

Si è potuto quindi affermare che la provenienza governativa o ministeriale dell'atto di nomina ad un ufficio, o di conferimento di un incarico, se certo qualifica tale atto come atto "di alta amministrazione" (sottraendolo con ciò alla regola generale che esclude dalla competenza dell'organo politico gli atti di gestione) [385], tuttavia non imprime all'atto alcun carattere di insindacabilità, e non impedisce quindi di sottoporre l'atto al sindacato giurisdizionale; e che tale controllo potrà essere tanto più stringente (e quindi più ridotto il

---

"snodo" lungo una scala che dalla formazione dell'indirizzo arriva all'atto di gestione; oltre a ciò, l'a. ult. cit. osserva anche (66) che è quanto meno dubbio che gli organi c.d. "di snodo" non compiano anche atti di gestione. Sulla persistente difficoltà di distinguere tra figure con compiti di gestione e figure più marcatamente legate al vertice politico v. anche F. G. Scoca, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giur. cost*. 2007, 1015, e G. Corso, G. Fares, *Quale spoils system dopo la sent. 103/2007 della corte costituzionale?*, in *Giust. Amm*. 2007, 390 ss., che segnalano l'affinità tra le posizioni di segretario generale e capo dipartimento e quelle in cui il dirigente generale, per l'assetto strutturale del ministero, rivesta una posizione assimilabile comunque alle figure apicali.

[383] Sul timidi tentativi fatti in questo senso a partire dalla XV legislatura, attraverso le circolari (come la circolare del ministro per la funzione pubblica n. 10 del 2007) e la contrattazione collettiva prima, e poi attraverso l'elaborazione di disegni di legge in materia, cfr. M. Midiri, *La corte, i politici e lo spoils system,* cit., 960 ss.

[384] Del resto, l'obbligo di motivazione, e un minimo di garanzie procedimentali, non sono incompatibili con l'esistenza di un rapporto fiduciario, posto che, diversamente, non si spiegherebbe la previsione secondo cui anche la fiducia e la sfiducia al governo devono essere motivate e seguire alcune minime regole procedimentali (art. 94 cost.).

[385] Sulla natura di atti di "alta amministrazione" di tali provvedimenti v. V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti di "alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico* 2009, 101 ss.; nello stesso senso è la giurisprudenza amministrativa consolidata, per tutti si v. Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 1999 n. 260, 22 marzo 2005 n. 1198, 31 marzo 2005 n. 1391.

margine di discrezionalità dell'organo politico nel procedere alla scelta) quanto più la natura reale delle attribuzioni collegate alla nomina o all'incarico sia tale da postulare un minimo di autonoma dell'organo [386].

La sindacabilità da parte del giudice amministrativo, peraltro, se certamente è un aspetto importante, non esaurisce le esigenze di garanzia sottese al principio di separazione tra politica ed amministrazione: si tratta, infatti, pur sempre di strumento la cui attivazione dipende dalla iniziativa del singolo interessato, laddove, come è chiaro, il problema di cui si tratta ha una dimensione oggettiva, che riguarda l'intera collettività.

L'esigenza di sottoporre ad un minimo di garanzie nomina e revoca dei dirigenti delle posizioni apicali, del resto, discende anche da un'altra considerazione: per quanto infatti ci si possa spingere avanti, nel configurare una relazione fiduciaria che conceda al vertice politico un margine di manovra pressoché illimitato nella scelta delle figure c.d. "apicali", ciò molto probabilmente non impedirà, come non ha impedito in passato, che il vertice politico continui ad avvalersi di collaboratori "non istituzionalizzati" (consiglieri politici scelti in totale autonomia, o addirittura privi di qualsiasi veste formale), col risultato di alimentare ulteriore confusione e ridurre ulteriormente la trasparenza.

Da ultimo, e per concludere sul punto, anche il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali ha un suo indubbio valore, ma dovrebbe essere utilizzato non tanto per introdurre surrettiziamente elementi di precarietà nella dirigenza, quanto, all'opposto, al fine di evitare il consolidamento di posizioni dirigenziali che finiscono per trasformare il dirigente in un effettivo *dominus* del settore affidatogli: è quindi fondamentale, da un lato, che la durata minima di permanenza nell'incarico sia tale da consentire al dirigente di operare senza la costante pressione della decadenza e del rinnovo o mancato rinnovo dell'incarico [387], e da non dare vita a forme dissimulate di *spoils system*; dall'altro, che siano previsti anche dei limiti massimi, non derogabili, di permanenza in un incarico, e dei meccanismi di rotazione, per

[386] In questo senso v. ad es Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2006, n. 4554, che ha escluso la revocabilità dell'incarico di direttore di un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRRCS) "in quanto l'incarico (di promozione e coordinamento dell'attività scientifica dell'Istituto) non ha ad oggetto l'attuazione dell'indirizzo politico e quindi non è retto dal principio dello *spoils system* ma dal principio del *merit system*"; nello stesso senso, v. t.a.r Lazio, sez. III, 17 ottobre 2006, n. 10435, con riferimento alla revoca di un commissario straordinario di ente pubblico, considerata come una figura "sottratta all'attuazione dell'indirizzo politico"; t.a.r. Lazio, Roma, sez. III, 8 novembre 2007 n. 11271, relativa alla revoca del consigliere di amministrazione della RAI Petroni; t.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 15 dicembre 2007 n. 13361, relativa alla sostituzione del comandante generale della guardia di finanza, gen. Speciale, in cui si precisa che per quanto la nomina implichi l'esercizio di "un elevatissimo potere discrezionale - che non s'esaurisce nel mero riscontro dei requisiti prescritti dalla legge in capo ai candidati, ma implica articolate, delicate e talvolta addirittura sfumate valutazioni sulla stessa personalità di costoro", ciò "limita e attenua, ma non esclude il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di siffatta discrezionalità, specie con riferimento al riscontro dell'esistenza dei presupposti, alla congruità della motivazione ed alla sussistenza del nesso logico di conseguenzialità fra presupposti e conclusione"; infine, sulle nomine dei ministri plenipotenziari e in genere dei diplomatici, v. Cons. Stato. Sez. IV, 10 novembre 2003 n. 7137, in cui si afferma che l' "alto tasso di discrezionalità" che caratterizza tali provvedimenti, se certamente restringe lo spazio del sindacato, certamente non lo esclude del tutto, in presenza di manifesta irragionevolezza o di "irragionevole sottovalutazione delle qualità degli aspiranti". *Contra*, v. invece Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2010, n., 50131 (su cui v. le note critiche di S. Niccolai, *Istituzioni maschie e femmine? Riconsiderando lo spoils system della Consigliera per la parità da punto di vista delle Masculinities, in www.costituzionalismo.it*, n. 1/2011), in cui la decisione favorevole al governo, pur in presenza di motivazione definita dal consiglio di stato "discutibile", potrebbe essere legata alla ambigua definizione dell'incarico controverso (se non fosse per l'inciso, sicuramente non accettabile, in cui il giudice tende ad escludere la stessa possibile esistenza di un *tertium genus* tra autorità indipendenti e organismi integralmente ricondotti all'orbita del potere politico).

[387] In questo senso non si possono che valutare negativamente le continue oscillazioni della legislazione sul punto della durata minima e massima degli incarichi.

evitare le degenerazioni conseguenti all'eccessivo radicamento della singola persona nell'ufficio [388].

Una compiuta attuazione dei principi affermati dalla corte impone di guardare, oltre al tema del conferimento del rinnovo e della revoca degli incarichi, anche all'altro punto dolente rappresentato dalla valutazione e dalla attivazione dei meccanismi di responsabilità dirigenziale [389].

Quest'ultimo aspetto fatica ad assumere una fisionomia definita, anche perché, come si è già avuto modo di notare, non sembrano esistere soluzioni condivise sulle modalità con cui si deve esprimere la funzione direttiva [390], e cioè se essa debba svolgersi attraverso atti tipici puntualmente individuati dalla legge e disciplinati nei loro effetti [391], o se debba svolgersi anche attraverso strumenti e canali diversi dagli atti tipici, fino a postulare una relazione personale racchiusa nella formula ambigua del "rapporto fiduciario" [392], che, a sua volta, se non puntualmente definita, rischia di fornire copertura a manifestazioni di ingerenza e sovrapposizione del tutto estranee al quadro costituzionale dei rapporti tra politica ed amministrazione [393].

---

[388] Degenerazioni ben esemplificate dai recenti scandali che hanno coinvolto figure apicali del ministero delle infrastrutture e dello sviluppo economico, da tempo immemorabile radicati nel medesimo ufficio.

[389] Sulla essenzialità del momento della valutazione dei dirigenti rispetto alla funzione di direzione politica dell'amministrazione, ed alla conseguente responsabilità politica, v. V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti di "alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico* 2009, 101 ss., 112: "Indubbiamente, la scelta dei titolari degli uffici, la valutazione delle loro prestazioni al fine della permanenza o meno nella titolarità degli uffici stessi, costituisce responsabilità propria degli organi politici nell'ambito di ciascun ente di governo come strumento essenziale per garantire il buon andamento dell'amministrazione, di cui la politica è sempre responsabile".

[390] Sul punto v. P. Caretti, U. De Siervo (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna 1991; U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna 1992; Id. (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*; Bologna 1992; V. Angiolini, voce *Direzione amministrativa*, in *Dig. IV (Disc. Pubbl.)*, vol. X, Milano 1990, 109 ss.; M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino 1993; E. Catelani, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, cit., 21 ss.; più recentemente, sulla molteplicità di strumenti (legislazione, normazione in genere, manovra e programmazione finanziaria, direttive) attraverso cui si esprime la funzione di "indirizzo politico - amministrativo, v. V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti di "alta amministrazione"*, cit., 109 ss. Su un altro versante, la crisi della funzione di indirizzo è indagata da G. Azzariti, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello stato*, cit., 264 ss., anche come conseguenza della assenza, sul piano sostanziale, di un indirizzo politico coerente, che finisce con l'offuscare la distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, facendo evaporare la funzione di indirizzo come distinta dalla gestione e favorendo il sorgere di un malsano rapporto personale tra il vertice politico e l'apparato amministrativo: la sostanziale incapacità degli organi rappresentativi e dei governi di produrre indirizzi coerenti ed autonomi, che non siano espressione di *input* provenienti dall'esterno, si riverbera così nella "incapacità di utilizzare le direttive, il potere regolamentare e gli altri strumenti di direzione per imporre all'amministrazione una gestione, non solo corretta e controllata, ma altresì predeterminata negli obiettivi e negli indirizzi da chi ha responsabilità politica" (*ivi*, 267).

[391] In questo senso, secondo S. Battini, *Il principio di separazione*, cit., 47, una piena attuazione del principio di separazione imporrebbe di tipizzare gli atti di esercizio della funzione direttiva, e di disciplinarne puntualmente gli effetti (in particolare, secondo l'a., l'atto normativo e la direttiva dovrebbero essere in sostanza i soli strumenti di esercizio della funzione): per le ascendenze di tale versione "obiettiva" della direzione v. soprattutto V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia,* Milano 1957, 94 ss.

[392] In questo senso v. ad es. V. Gasparini Casari, *La dirigenza pubblica nel rapporto fra politica e amministrazione*, in *Dir. econ.*, n. 3/4 2009, 543 ss.

[393] Come osserva ancora S. Battini, *Il principio di separazione*, cit., loc. ult. cit., gli organi politici hanno trovato la "contropartita" della perdita dei poteri di gestione diretta nella relazione organica tra i vertici politici e amministrativi "in termini di estensione dei poteri di patronato politico nelle nomine e negli incarichi amministrativi", presentata, peraltro, sotto le spoglie di un preteso necessario rapporto fiduciario tra vertici

L'incertezza sulla natura della funzione di indirizzo si riverbera, a cascata, sulla stessa affidabilità della valutazione, da momento che, come è chiaro, per avere valutazioni serie e trasparenti, occorre avere (oltre ad apparati e procedure di controllo in grado di assicurare una verifica oggettiva e trasparente sull'operato complessivo delle strutture amministrative) prima di tutto atti di indirizzo dotati di coerenza, qualità e chiarezza [394]; a ciò deve ulteriormente aggiungersi, come si è già avuto modo di osservare, che i meccanismi di valutazione, pur esistenti almeno nella lettera delle leggi, finiscono frequentemente con l'essere aggirati e vanificati, grazie all'operare congiunto del principio di temporaneità e del carattere fiduciario degli incarichi [395].

Tutto ciò fa sì che, nonostante meccanismi di valutazione siano previsti nel nostro ordinamento sin dai primi anni novanta [396], gli stessi fatichino a produrre risultati significativi [397]: sicché l'amministrazione continua ad oscillare tra l'autoreferenzialità e l'ingerenza politica, vanificando, con il principio di separazione, la compiuta realizzazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento [398].

---

politici e figure apicali della p.a: in realtà come si è avuto già modo di dire, non è l'idea che debba esistere una qualche forma di rapporto fiduciario che deve essere messa in discussione, ma la necessità che si precisi in cosa tale rapporto sussista e quali effetti giuridici produca, ovvero non una illimitata possibilità di disporre del dirigente, ma, appunto, il potere di attivarne la responsabilità qualora si accerti l'inosservanza della direttiva o del regolamento; una fiducia procedimentalizzata e assoggettata alle regole del contraddittorio e della motivazione, in assenza della quale il rapporto fiduciario intercorrente tra governo e amministrazione finirebbe con il rivelarsi ancora più fluido e gestibile arbitrariamente di quanto lo sia il rapporto fiduciario che intercorre tra governo e parlamento, in cui la sfiducia deve comune essere motivata e sottostà a regole di procedura e a una discussione pubblica.

[394] M. Midiri, *La corte, i politici e lo spoils system*, cit., 963; sul collegamento tra valutazione e controllo e esercizio delle funzioni di indirizzo politico, da effettuarsi attraverso direttive periodiche e una direttiva annuale da emanarsi entro 10 gg. dalla pubblicazione della legge di bilancio (artt. 4 e 14 del d. lgs. n. 165 del 2001) v. E. Catelani, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, cit., 153; sul rischio che, in assenza di un solido sistema di valutazione, il rapporto fiduciario tra vertice politico e vertice amministrativo venga utilizzato per effettuare operazioni sostanzialmente "predatorie", di appropriazione e colonizzazione dei vertici amministrativi, v. già G. Falcon, *Riforma della pubblica amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le regioni* 1998, 1221 ss.

[395] In realtà, si ripete (S. Battini, B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana*, cit., 1022), non c'è interesse della politica per l'attivazione di serie procedure di valutazione, sia perché limiterebbero il controllo della politica, sia perché la brevità degli incarichi (prima del 2005 in alcuni casi erano addirittura di soli 6 mesi) consente di rimuovere un dirigente sgradito anche senza ricorrere a complesse procedure di valutazione.

[396] I sistemi di valutazione e controllo interno, introdotti già a partire dal d. lgs. n. 29 del 1993, trovano una compiuta sistemazione con il d. lgs. n. 286 del 1999, che introduce un complesso sistema di organismi di controllo interno e di gestione, ispirato a strumenti usati nelle imprese private, basato su verifiche sia *ex ante* che *ex post* per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività amministrativa, la determinazione degli obiettivi, la loro attuazione, la eventuale necessità di ridefinire programmazione e azione e le responsabilità dei dirigenti (E. Catelani, *Struttura del Governo*, cit., 153).

[397] Come osservano S. Battini e B. Cimino, *La dirigenza pubblica italiana*, cit., 1021 ss., i sistemi di valutazione, previsti fin dal 1993, per anni restano lettera morta: il d. lgs. 286 del 1999 cerca di rivitalizzarli, ma l'attuazione è lenta; scontata la ritrosia di moti uffici a fornire i dati delle valutazioni delle *performances*, quando li si esamina si scopre che sono quasi tutti eccellenti, i punteggi sono sempre il massimo o vicini al massimo, il che vuol dire o che gli obiettivi sono bassi, o che la valutazione è benevola. In realtà tutto il meccanismo è carente, già a partire dalla predeterminazione degli obiettivi, che di fatto è frutto di una contrattazione tra il secin e i capi dei settori interessati.

[398] Sulla centralità di questi aspetti cfr. F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, cit.: a ciò deve aggiungersi che le procedure di valutazione, soprattutto quando si riferiscano a dirigenti di uffici che operano a stretto contatto con gli amministrati, dovrebbero essere connotate anche da una maggiore trasparenza, in modo da non risolversi esclusivamente nel rapporto tra dirigente e amministrazione e da coinvolgere anche gli utenti dei servizi (in questo senso cfr. R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, cit., 335). Il coinvolgimento dei cittadini nella valutazione della dirigenza è uno dei punti critici,

A questo riguardo, la recente legge delega sulla riorganizzazione della p.a. sembra introdurre alcuni profili di stabilizzazione (per esempio in termini di durata degli incarichi) ma, pur connettendo grande rilievo al profilo della valutazione del dirigente (ciò che del resto la accomuna ad altri interventi legislativi succedutisi negli ultimi anni), non sembra ancora fornire un quadro normativo chiaro che garantisca procedure di valutazione obiettive, fondate su una precisa scansione procedimentale e con adeguate garanzie contro il rischio di un utilizzo arbitrario e distorsivo del meccanismo della valutazione [399].

L'assenza di una seria ed effettiva valutazione dell'azione dei vertici amministrativi dello stato (ma il discorso non pare differente per le amministrazioni locali) appare tanto più grave se la si colloca nel contesto odierno in cui, almeno al livello delle affermazioni di principio e in alcuni settori dell'amministrazione, la valutazione sembra invece assumere un ruolo centrale: proprio mentre in taluni ambiti si afferma e diffonde il mito – talora una vera e propria ossessione - della valutazione [400], si riscontra che in altri settori dell'amministrazione centrale la valutazione è del tutto insussistente, o è effettuata in modo assolutamente superficiale, anche in nome di una errata interpretazione del "rapporto fiduciario" con i vertiti politici. Il che non può non far sorgere il timore che lo strumento della valutazione sia utilizzato per produrre conformismo, omologazione, svilire le esperienze innovative e appiattire l'amministrazione riducendo gli ambiti di autonomia [401], e che rimanga pressoché

---

come sottolinea ancora F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, cit., 96 ss.: rispetto alla violazione di regole organizzatorie (ad es. per la preposizione ad un determinato ufficio di un soggetto incompetente o in manifesto conflitto di interessi), le possibilità di azione diretta dei cittadini sono limitate, anche dopo l'introduzione della *class action* prevista dalla l. "Brunetta", che pure qualcosa avrebbe potuto fare; resta quindi la responsabilità politica, intesa come giudizio degli elettori, che presuppone, peraltro, quanto meno la trasparenza, come "strumento di controllo democratico, diffuso, sull'organizzazione" (*ivi*, 97, per l'ormai impressionante serie di previsioni che impongono di dare massima pubblicità ad una serie di scelte organizzative, programmi, direttive, organigrammi degli uffici, curricula e retribuzioni dei funzionari ecc., che però, si osserva, molto spesso rimangono allo stato di mere proclamazioni, volte ad assecondare pulsioni vagamente demagogiche e populiste, alle quali non si collegano significativi poteri di azione in capo ai cittadini).

[399] A questo proposito, anche la recente legge delega sul riordino della pubblica amministrazione non pare immune dal vizio già segnalato da F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, cit., 94 (nota 72), il quale osserva come, per quanto riguarda la nomina dei dirigenti, a partire dal d. lgs. n. 29 del 1993 il legislatore si sia sempre limitato ad enunciare criteri, per così dire, "sostanziali", tanto enfatici quanto generici, e non si sia mai spinto a dettare regole procedimentali, come ad esempio "l'apertura di procedure aperte, selettive con presentazione di curricoli, istruttoria e proposta da parte di soggetti diversi dai titolari degli organi di governo".

[400] Basti pensare alla vera e propria ossessione per la valutazione che contraddistingue le politiche in materia di università e ricerca (su cui v. M. Ramajoli, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giornale dir. amm.* 2014, 313 ss.) e di istruzione (cfr. M. Cocconi, *La riorganizzazione del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca,* cit., 40). Sul ruolo che il sistema della valutazione finisce per assumere nel "governo" del sistema universitario, criticamente, v. C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2014, 337 ss.

[401] In questo senso, C. Barbati, *Il governo del sistema universitario*, cit., 350 ss.; del resto, è stato ampiamente messo in luce (M. Ramajoli, *Stato valutatore*, cit., 319) come la stessa valutazione della ricerca, al di là delle discutibili premesse ideologiche cui si ispira, presenti marcati caratteri di opacità, accentramento ed opinabilità, a cominciare dalla assenza di un vero e proprio obbligo di motivazione (sulla valutazione sulla qualità della ricerca v. anche C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Munus* 2011, 567 ss.; S. Cassese, *L'anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione*, in *www.astrid.eu*, 2013; F. Denozza, *La ricerca scientifica e le tecniche di valutazione*, in *Munus* 2011, 589 ss.). Osservazioni critiche sono formulate (M. Cocconi, *La riorganizzazione*, cit., 40) anche con riferimento ai meccanismi di valutazione previsti per la scuola (sulla scorta delle raccomandazioni UE, e sulla scia di quanto già previsto dalla l. n. 10 del 2011 - integrata dalla l. 11 del 2011 - che aveva istituito un sistema nazionale di valutazione basato su ben tre istituzioni: Invalsi, Indire, e Corpo degli ispettori) e che, nel disegno riformatore dell'attuale governo, dovrebbero rafforzare ulteriormente il loro ruolo, con riflessi, in caso di valutazione

inerte laddove simili esigenze di appiattimento e uniformità non sussistono, semplicemente perché si sono già realizzate attraverso altre vie [402].

16. *Osservazioni finali: "chiudere la transizione" o ripensare collegialità e separazione?*

Le perplessità autorevolmente espresse già all'indomani della riforma del 1999 [403] sembrano aver trovato più di una conferma: gli obiettivi di razionalizzazione dell'organizzazione governativa, di snellimento dell'apparato e soprattutto di incremento della capacità direttiva e dell'efficienza della pubblica amministrazione sono ancora molto lontani dall'essere raggiunti [404]. Incertezza, confusione, occasionalità e frammentarietà degli interventi, predominio di logiche contingenti, caratterizzano ogni aspetto dell'organizzazione del governo e dell'amministrazione centrale: dal ruolo della presidenza alle competenze ed al numero dei ministeri [405], al rapporto tra le componenti, necessarie e non necessarie, del governo; dall'organizzazione interna dei ministeri, con il fallimento del modello dipartimentale e delle agenzie, la crisi dei corpi tecnici e la proliferazione degli uffici di diretta collaborazione, al rapporto tra politica e amministrazione che si esprime nel conferimento degli uffici e nell'attivazione dei meccanismi di responsabilità [406].

Le uniche linee di tendenza costanti possono essere ravvisate in una netta ripresa dell'ingerenza della politica sulla amministrazione, e in un ritorno ad impostazioni centraliste,

---

negativa, sia sulla misura del finanziamento dell'offerta formativa, sia sull'andamento delle retribuzioni degli insegnanti.

[402] Basti pensare alle notizie diffuse nei mesi scorsi dagli organi di stampa, in merito al riconoscimento alla quasi totalità dei dirigenti della presidenza del consiglio dei premi di produzione per l'anno 2013 (ultimo per cui sono disponibili i dati).

[403] Già all'indomani delle riforme del 1999, U. De Siervo (*Considerazioni sull'ordinamento e sull'organizzazione del governo*, in Aa. Vv., *Il governo,* cit., 311 ss.), si pronunciava criticamente su almeno tre miti correnti: quello secondo cui, dopo le riforme del 1999, il governo sarebbe diventato più snello ed omogeneo, quello secondo cui si sarebbe ormai attuata la piena separazione tra direzione politica e gestione amministrativa e, infine, quello secondo cui la presidenza si sarebbe rafforzata: a quest'ultimo proposito, l'a. osserva che indubbiamente un rafforzamento vi è stato, ma da un lato con il ricorso a strumenti discutibili e di dubbia legittimità (in particolare sul versante organizzativo e finanziario – contabile, con atti neppure formalmente assoggettati al regime degli atti regolamentari), dall'altro non senza segnali contraddittori, come una certa perdita di centralità del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della presidenza e del nucleo per la semplificazione, a vantaggio degli uffici legislativi dei ministeri.

[404] Il quadro attuale non è quindi molto diverso da quello che, a qualche anno di distanza dalle riforme del 1999, tracciava G. Vesperini, *Presentazione*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., VII e ss., evidenziando la sostanziale inattuazione del disegno riformatore: scelte che vanno nella direzione opposta, nuove norme sui dirigenti che riaccentrano i poteri del vertice politico, erosione dei poteri delle autorità indipendenti a favore del governo, tendenze centralistiche su università e scuole, la riforma dei ministeri in larga parte stravolta; in particolare (*ivi,* X) "si disciplina un nuovo modello di organizzazione dei ministeri che consente la diretta dipendenza dei direttori generali dal ministro, mentre diventano meramente eventuali la costituzione dei dipartimenti e la presenza del segretario generale"; gli organici aumentano, e così il numero delle ripartizioni, con rischi continui di sovrapposizione e duplicazione; cresce un enorme apparato di diretta collaborazione del tutto pletorico e del tutto inefficiente rispetto al ruolo che dovrebbe avere; ritorna l'attribuzione di funzioni di amministrazione diretta alla presidenza del consiglio, mentre il sistema delle agenzie è attuato solo in parte.

[405] C. Franchini, *La riforma dei ministeri,* in G. Vesperini (a cura di), *la riforma dell'amministrazione centrale,* cit., 18, paventa il pericolo di rivivere la vicenda della istituzione del ministero per il commercio con l'estero, decisa per ragioni meramente politiche attinenti la distribuzione dei ministeri tra le forze politiche: ciò che nel 2006, col II governo Prodi, pare essersi appunto verificato.

[406] C. Franchini, *La riforma dei ministeri,* cit., 15, segnala in particolare l'aumento delle interferenze politiche, legato anche alle modifiche della disciplina del rapporto di ufficio della dirigenza ispirate al criterio della relazione fiduciaria tra dirigente e politico.

giustificate e rafforzate dalle esperienze non esaltanti del regionalismo e dall'esigenza di controllo della finanza pubblica [407]: un apparente rafforzamento della politica e del potere centrale, che copre però la progressiva perdita di rilievo e di capacità di autodeterminazione della politica nazionale.

Il sostanziale fallimento, o comunque il mancato compimento delle riforme degli anni novanta si deve in parte certamente alle vicende politiche successive al 2000, oltre alle resistenze opposte dai partiti e dagli stessi apparati burocratici [408], ma non si può evitare l'impressione che già nel modo stesso in cui quelle riforme sono state impostate vi fosse qualcosa di incompiuto e di irrisolto: una certa mancanza di coraggio nel pensare alla riorganizzazione dei ministeri, la sottovalutazione del problema del rapporto tra politica e amministrazione, resa manifesta dal semplicistico ed ideologico ricorso a moduli privatistici, l'incapacità o il rifiuto di operare una netta distinzione tra politica, tecnica, gestione, e, non ultimo, un certo scollamento tra la dimensione organizzativa e quella finanziaria e contabile, una scarsa attenzione per il problema del reperimento e della distribuzione delle risorse economiche [409].

A fronte della situazione sopra descritta, mentre una parte della dottrina rimane pervicacemente convinta della necessità di "completare la transizione" verso la democrazia c.d. "maggioritaria" e verso una sorta di "governo del premier" [410]. l'orientamento attuale delle forze politiche sembra essere quello di perseguire il rafforzamento dell'esecutivo, non tanto razionalizzando i rapporti interni al governo (ad esempio, prevedendo espressamente la possibilità di revoca dei ministri, o, all'opposto, promuovendo una effettiva e compiuta realizzazione del principio di collegialità) ma rafforzandone il potere normativo rispetto al parlamento e, soprattutto, rafforzando la legittimazione politica del premier e della "sua" maggioranza, attraverso la strada, ormai usuale, della riforma della legge elettorale: l'idea dominante sembra essere che il presidente del consiglio si rafforza incrementando il suo potere di interdizione e ricatto sulla sua stessa maggioranza, attribuendogli il potere incontrollato di decidere le candidature e liberandolo dal condizionamento delle coalizioni attraverso il meccanismo del ballottaggio e del premio di maggioranza attribuito alla lista.

In qualche misura, come si è già osservato, ciò rappresenta anche il prodotto di una impostazione culturale che, per decenni, ha guardato ai temi della forma di governo solo con riferimento ossessivo alle dinamiche del sistema dei partiti e delle loro coalizioni [411],

---

[407] G. Vesperini, *Presentazione,* cit., XII.

[408] Questa tende ad essere la spiegazione di Vesperini, *Presentazione,* cit., XI, secondo cui la riforma è fallita per il prevalere di spinte contrapposte del sistema dei partiti, della giurisdizione specie amministrativa, della burocrazia.

[409] Questo aspetto è sottolineato in particolare da M. Cammelli, *La riforma dell'organizzazione amministrativa centrale: un discorso difficile ma ancora aperto*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 105 ss., 110, che a fronte delle riforme organizzative lamenta l'assenza di "una corrispondente rimodulazione delle regole e dei procedimenti di gestione delle risorse finanziarie": una dissociazione che risale alla riforma del ministero del tesoro del 1997, precedente la riforma generale, e si deve alla diversità di vedute tra presidente del consiglio, ministro della funzione pubblica (Bassanini) e ministro del tesoro (Ciampi); da qui (111) un "divorzio tra politiche sulla organizzazione e politiche sulle risorse", i cui effetti si ripercuotono tuttora (basti pensare al blocco generalizzato del *turn over*, o alla politica dei tagli lineari, in cui è evidente l'impermeabilità tra il discorso economico e quello organizzativo).

[410] V. ad es. S. Vassallo, S. Ceccanti, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004, 9 ss.

[411] V. ad es. D. Nardella, *Il presidente del consiglio,* cit., 201 e ss., che addebita gli scarsi risultati ottenuti sul versante del rafforzamento del ruolo del presidente del consiglio alla conservazione, anche nel quadro maggioritario, delle logiche di coalizione.

trascurando aspetti altrettanto importanti, a cominciare dal rapporto tra politica e amministrazione: sicché non ci si interroga sul ruolo dei ministri e del presidente del consiglio, dei sottosegretari o delle alte burocrazie ministeriali, ma si punta a caricare di ulteriore "legittimazione democratica" (elettorale) il primo ministro, capo del partito (non tanto di maggioranza, ma) vincitore delle elezioni, rafforzandone non già la posizione in seno al consiglio, ma il potere di pressione (o di ricatto) nei confronti dei parlamentari della sua stessa maggioranza, in parlamento e nei partiti che la compongono.

Le tendenze attuali sono, peraltro, frutto di un processo che viene da lontano: abbandonato sin dagli anni settanta il paradigma compromissorio di matrice kelseniana [412], il nostro sistema politico, e la nostra opinione pubblica, sotto l'influsso del sistema dei *media*, di parte del mondo intellettuale e di buona parte della classe politica, si è avviato lungo un percorso che si può ricondurre ad un approssimativo, ambiguo e malriuscito *mix* di decisionismo e di "democrazia immediata".

Da un lato, infatti, il "decisionismo" ostentato dalla nostra classe politica [413] si rivela un decisionismo sterile, quasi "isterico", nel senso che nasconde una progressiva perdita di centralità della politica [414]: la retorica del "primato della politica" serve a dissimulare una situazione in cui, come forse mai era sinora accaduto dalle origini dello stato moderno, la politica in realtà decide poco o nulla di ciò che veramente è rilevante, e se le si chiede un incremento di efficienza, tale efficienza finisce col risultare funzionale alla sollecita realizzazione di obiettivi e disegni di riforma definiti in altre sedi.

L'impressione è, in realtà, proprio che ci sia una stretta connessione tra il trasferimento delle decisioni chiave ad istanze non responsabili (nella forma del dominio del mercato, o nella forma attenuata e neutralizzata del dominio della "tecnica") e la trasformazione - *rectius* la semplificazione, la banalizzazione - della democrazia parlamentare nella sua versione "maggioritaria" e ultra - competitiva: una democrazia ridotta a inutile decisionismo, a muscolare esibizione di potenza, è una democrazia incapace di governare in profondità i

[412] P. Ciarlo, *Art. 95*, in *Comm. Cost.*, cit., 321 ss., in particolare (367 ss.) sull'emergere, nella giuspubblicistica italiana degli anni 60 – 70, del paradigma compromissorio e proporzionalistico kelseniano in luogo dell'iniziale decisionismo maggioritario, e sull'abbandono di tale paradigma, alla fine degli anni settanta, da un lato come reazione alla stagione della solidarietà nazionale, dall'altro per la progressiva affermazione di una impostazione di marcata matrice neoliberale, che come primo portato esprime il decisionismo e il mito del protagonismo del governo: tutta l'attenzione si concentra, quindi, sui poteri del governo e del primo ministro, ignorando altri aspetti fondamentali come la struttura della macchina amministrativa.

[413] R. Cherchi, *Il governo di coalizione*, cit., 51 ss., sulla "torsione decisionista" della cultura politica italiana, di cui un sintomo (52) è la retorica del "primato della politica", agitata contro lo stesso primato della costituzione ma che, alla fine, appare per quello che è, nulla più che uno spasmo dell'agonia della politica. Citando Fabbrini S., *Primato della politica o primato della costituzione?*, in *Italianieuropei*, 2/2004, 164, l'a. osserva comunque che la retorica del primato della politica, agitata soprattutto dalla destra per sostenere il mutamento tacito dell'assetto costituzionale a seguito della svolta maggioritaria, in realtà ha contagiato e permeato in profondità anche la cultura della c. d. sinistra (in particolare della c.d. "sinistra di governo" o "riformista"). E' in questo contesto che si consolida la mitologia dell'efficienza o, meglio, della "governabilità".

[414] P. Ciarlo, *Governo forte versus parlamento debole*, in AIC 2001, 202 ss., parla di "protagonismo asistematico del governo": "nel caso italiano si ha la sensazione che la trasformazione del sistema istituzionale stia avvenendo al di fuori di qualsiasi disegno strategico, senza cioè che sia individuabile una prospettiva di fondo, una tendenza consapevolmente orientata verso nuovi assetti istituzionali. O per meglio dire l'unico disegno che appare coerentemente perseguito è quello della costruzione di un potere carismatico e personalistico, ma un disegno di tal fatta dal punto di vista del diritto costituzionale è un non disegno nel senso che è fuori dalle coordinate del costituzionalismo" (205).

processi economici e sociali, e che quindi non può che delegare le decisioni veramente importanti ad altre istanze [415].

Che dietro l'affermazione dei modelli della democrazia immediata e maggioritaria si nasconda soprattutto l'impotenza della politica a governare i fenomeni economici e sociali sembra confermato, del resto, se si osserva come si è venuto articolando, nei governi succedutisi dalla svolta maggioritaria in poi, il processo che va dalla formazione del programma elettorale alla presentazione e quindi alla effettiva attuazione del programma di governo: se già la vincolatività del programma presentato agli elettori risultava perlomeno debole nella fase più propriamente "maggioritaria" degli anni 1996 – 2011 [416], la situazione successiva alla *impasse* elettorale del 2013 attesta il (forse definitivo) fallimento di tale schema, con due successivi governi presentati come governi di legislatura, e con ambiziosi propositi di riforma, ma del tutto svincolati, in forza della particolarità che hanno contrassegnato la loro nascita e delle relative maggioranze parlamentari, da qualsiasi legame con i programmi presentati agli elettori.

In questo contesto, il passaggio da un governo tecnico ad uno "semi – tecnico" o ad uno che afferma di incarnare il "ritorno della politica" non è, in realtà, idoneo ad esprimere alcun mutamento effettivo di indirizzo: la tecnica che si rapporta col potere politico nelle forme del governo tecnico, in quella del tecnico al governo, o in quella, ancora più insidiosa, dell'utilizzo di competenze tecniche nella elaborazione delle scelte politiche, è sempre una tecnica asservita ad un disegno politico più o meno etero – imposto, ma complessivamente estraneo al circuito che lega governo, corpo elettorale, rappresentanza parlamentare [417].

Nell'attuale situazione politica ed economica globale, insomma, il rafforzamento dell'efficienza del governo ha come unico risultato quello di consentire una più rapida ed efficace penetrazione di scelte politiche elaborate altrove: se è così, occorre chiedersi se, nella prospettiva del costituzionalismo, il disegno da perseguire non debba essere, piuttosto, da un lato quello di fare emergere la pluralità di condizionamenti cui oggi è soggetto l'indirizzo politico governativo, dall'altro quello di consentire, nella misura del possibile, di dare voce ai soggetti su cui quelle politiche vanno ad impattare.

Anche a ragionare nella esclusiva prospettiva dell'efficienza, del resto (e a prescindere dall'interrogativo fondamentale, se l'efficienza consista solo nella velocità della decisione o anche nella capacità di elaborare decisioni che, anche in forza di una larga condivisione,

---

[415] Come osserva ancora R. Cherchi, *Il governo di coalizione*, cit., 56, oltre alla vulgata schmittiana, presente per ovvi motivi soprattutto nella destra, la cultura decisionista, con l'abbandono del principio consensuale e dialogico a favore del maggioritario, trova ragioni anche "in altre cause, tra le quali l'ascesa dell'approccio economico alla democrazia, che si collega alla nascente integrazione sopranazionale delle economie nazionali, alle trasformazioni della struttura sociale, dei partiti politici e delle istituzioni": così i partiti diventano (*ivi*,, 57) "imprenditori di policy", il voto non è più appartenenza alla comunità ma strumento per l'acquisto, dagli imprenditori della politica, della merce politica più conveniente; tecnicizzazione, efficientismo, culto del risultato, del fare, politica come tecnica per dare risposte in tempi rapidi alle esigenze dei mercati.

[416] Al riguardo v. R. Cherchi, *Il governo di coalizione*, cit., 398 ss., che enuncia tra le ragioni della scarsa vincolatività del mandato, oltre alla tendenza delle coalizioni in competizione a presentare programmi "pigliatutto" (secondo la fortunata formula di O. Kircheimer), anche il fatto che la determinazione dell'indirizzo politico è sempre più condizionata da logiche sovranazionali.

[417] In questo contesto, non ha probabilmente torto neppure chi afferma (come M. Prospero, *Terza Repubblica?*, cit.) che dominio della tecnica e populismo, lungi dal rappresentare due esiti opposti, in realtà convivono perfettamente e si sorreggono l'un l'altro come due facce della stessa medaglia: il mito dell'efficienza collegato alla scelta di determinati profili "tecnici", infatti, ha in comune con il culto del capo proprio dei movimenti populisti e carismatici il rifiuto della complessità e della mediazione e del confronto tra soluzioni alternative.

abbiano una effettiva presa sulla società) [418], gli schemi concettuali che fanno perno sulla transizione verso una democrazia "maggioritaria" o sul "governo del primo ministro" rischiano di rivelarsi sostanzialmente inutili: non solo perché, come si è tentato sin qui di argomentare, la tensione al decisionismo si rivela sempre più un espediente retorico e propagandistico nel momento in cui gli spazi effettivi della decisione politica si riducono progressivamente a vantaggio di sedi sovranazionali o non politiche, ma anche perché tutti i tentativi di aumentare l'efficienza del governo attraverso tecniche normative che accentuino i poteri di direzione del presidente si rivelano di scarsa utilità, dal momento che l'effettività di tali poteri dipenderà sempre dalle dinamiche politiche della maggioranza; sicché, tutti gli strumenti giuridici che possono introdursi per rafforzare i poteri di direzione (come per esempio il potere di revoca dei ministri dissenzienti), rischiano di rivelarsi armi spuntate se, come sinora è accaduto, anche nel sistema maggioritario i governi rimangono sostanzialmente governi di coalizione.

Se quindi non vi sarebbe comunque da attendersi molto da un ipotetico rafforzamento dei poteri formali del primo ministro, la strada su cui ci si sta avviando oggi è del tutto diversa, è decisamente più preoccupante: accantonato ogni proposito di intervenire sulla struttura interna del governo, tutto sembra rimesso, da un lato, all'ennesima riforma della legge elettorale, dall'altro ad un rafforzamento del ruolo del presidente del consiglio che avviene tutto a livello sub - costituzionale, nella legislazione e nelle prassi interne del consiglio.

Quanto alla riforma del sistema elettorale, ed in particolare all'innovazione consistente nella attribuzione del premio di maggioranza alla lista anziché alla coalizione, al di là delle preoccupazioni che ispira in ordine al rispetto del principio di rappresentatività (con i conseguenti dubbi di costituzionalità), e al di là dello scetticismo che pare ormai lecito nutrire rispetto alla persistente illusione che basti modificare le regole del sistema elettorale per modificare il quadro politico, basti qui notare che essa potrebbe comunque non essere risolutiva, anche nella mera prospettiva dell'incremento di efficienza e di capacità decisionale dell'esecutivo, dal momento che non è affatto escluso che le divisioni e le dinamiche che attraversano le coalizioni si possano riproporre anche all'interno di una "lista" o di un "partito" (tanto più che, come le recenti vicende dimostrano, i partiti sono tutt'altro che organismi monolitici, e si avviano ad esserlo probabilmente sempre meno).

Altrettanto, e forse ancora più inquietante, però, è la concomitante tendenza, che emerge anche dalla ricognizione svolta sulle trasformazioni e sulle tendenze in atto, a perseguire il rafforzamento del presidente del consiglio non già attraverso il consolidamento dei suoi poteri di direzione e di coordinamento dei ministri e di "governo" del collegio (all'interno, cioè, dello schema dell'art. 95 cost.), ma al di fuori di esso, e cioè attraverso la creazione di stretti legami fiduciari diretti tra il presidente e singole figure (ministri, viceministri, sottosegretari), attraverso l'utilizzo strumentale degli apparati (più o meno "tecnici") della presidenza, attraverso l'estensione dei poteri di intervento diretto della presidenza del consiglio anche in materie attribuite alla competenza dei ministri [419], ed infine attraverso il condizionamento

[418] Per una critica al mito della "efficienza" cfr. G. Azzariti, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello stato*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, I, Padova 1998, 253 ss., 263 ss. in particolare.

[419] C. Deodato, *Alcune considerazioni sui poteri del presidente del consiglio dei ministri nell'attività normativa del governo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 24 ss. cita come esempio la recente legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione, e il d.l. n.133 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia"), che attribuiscono al presidente "il potere di emanare, in via sostitutiva, provvedimenti (sia normativi sia amministrativi) di competenza di altre amministrazioni, nelle ipotesi di ritardi o inerzie di queste ultime nell'adozione dei relativi atti o nella formulazione di concerti o nulla osta entro i termini prescritti".

della dirigenza amministrativa derivante dalla pressoché illimitata discrezionalità nella gestione delle nomine dei dirigenti delle posizioni c.d. "apicali" [420].

Così, mentre il tenore letterale dell'art. 95 cost., ed il riferimento al principio di collegialità, rimane immutato, esso viene progressivamente svuotato dall'interno, attraverso la individuazione, in via legislativa o di prassi, di una infinità di canali attraverso cui il presidente del consiglio può far valere una posizione di sostanziale supremazia rispetto ai ministri, sempre più "sotto tutela" e degradati (con la parziale eccezione del ministro dell'economia) al ruolo di comprimari, sia nella elaborazione delle scelte legislative, sia nella complessiva attività di direzione dell'apparato amministrativo [421].

C'è da chiedersi, in questa situazione, se non sarebbe preferibile, in luogo del mantenimento di una collegialità ormai ridotta a mero schermo, abbandonare del tutto il principio di collegialità, modificando l'assetto costituzionale complessivo del governo, in modo da trasformare a tutti gli effetti i ministri in coadiutori del presidente, legati allo stesso da un rapporto fiduciario e liberamente revocabili dallo stesso presidente: il che, ovviamente, presupporrebbe che il rapporto di fiducia parlamentare intercorra con il solo presidente del consiglio (o, meglio, col "primo ministro") [422].

---

[420] Al riguardo, anche il testo finale della l. n. 124 del 2015, recante la delega al governo per il riordino della pubblica amministrazione, non sembra superare le perplessità espresse a più riprese dalla Corte dei conti (si v. il testo delle due audizioni della Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, tenutesi innanzi la commissione affari costituzionali del senato (ottobre 2014) e della camera (giugno 2015) e reperibili sul sito della Corte): in particolare, la prevista unificazione della dirigenza, con sostanziale equiparazione dei dirigenti statali e degli enti territoriali (sia pure inquadrati in tre distinti ruoli) e l'abolizione delle due fasce della dirigenza, viene a realizzare una enorme dilatazione della platea dei soggetti che possono concorrere alla attribuzione degli incarichi apicali, col rischio che ciò si traduca in una ulteriore dilatazione dei margini di discrezionalità nell'affidamento degli incarichi: rischio che appare ulteriormente accresciuto, nonostante il tentativo (sicuramente apprezzabile, ma ancora molto indeterminato nelle previsioni della legge delega) di valorizzare il merito e di ancorare la scelta al rispetto di parametri predefiniti, attraverso valutazioni comparative, e l'implementazione degli obblighi di pubblicità (peraltro già previsti: art. 19 d. lgs. n. 165 del 2001) dalla mancanza della previsione, nei principi della delega, dell'obbligo di motivazione, e dall'introduzione di un criterio di preferenza per i candidati provenienti da altre amministrazioni, che, oltre a essere del tutto irrazionale, di fatto finisce con lo svilire il senso stesso dell'obbligo di prestabilire i criteri di scelta. Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, come si è visto, essa è prevista e accuratamente disciplinata sin dalla legge c.d. "Brunetta", ma da un lato è concepita essenzialmente come valutazione della *performance*, mentre è del tutto trascurato l'aspetto dell'apporto conoscitivo che può derivare dalla valutazione dell'operato dei dirigenti, dall'altro rischia di rivelarsi sostanzialmente inutile in un sistema che rimane connotato da ampia discrezionalità in sede di nomina e di rinnovo degli incarichi. A ciò si deve aggiungere che le previsioni sulla temporaneità degli incarichi, e, soprattutto, sulle conseguenze del mancato rinnovo, finiscono con l'accrescere la precarietà, e quindi la possibilità di condizionamento, dei dirigenti, e infine che anche il progetto di riforma della scuola nazionale dell'amministrazione, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe diventare il canale pressoché esclusivo di selezione dei nuovi dirigenti, non è esente da critiche, rilevandosi la prevalenza, nei recenti interventi, di una logica di *spending review*, e una tendenza alla creazione di un unico percorso per la formazione dei dirigenti pubblici, che non sembra in linea con l'esigenza di competenze specifiche (al riguardo, cfr. M. Macchia, L. Saltari, *La scuola nazionale dell'amministrazione tra modello francese e prospettive di riforma*, in *Giornale dir. amm.* 2015, 312 ss.).

[421] In questo contesto, oltretutto, la sostanziale soggezione del ministro al presidente del consiglio potrebbe essere accentuata da un uso strumentale della responsabilità politica: la relativa frequenza con cui negli ultimi anni alcuni ministri sono stati costretti alle dimissioni non deve troppo rassicurare, perché (come del resto dimostra la vicenda Cancellieri) in realtà il residente del consiglio sarà sempre padrone di difendere il ministro o di abbandonarlo al suo destino, col risultato che in questo caso il parlamento non è la vera sede della responsabilità, ma il destino del ministro è deciso a palazzo Chigi.

[422] Secondo le linee della proposta avanzata già da C. Mortati in costituente, su cui v. P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli 1988, 46 ss.

Una modifica di tale tenore avrebbe il pregio di semplificare notevolmente i rapporti interni al governo, senza per questo (forse) uscire irrimediabilmente dalle coordinate del parlamentarismo: occorre però tenere presente, da un lato, che è tutto da dimostrare che non si riprodurrebbero, all'interno di un simile quadro normativo, dinamiche complessivamente non dissimili da quelle che hanno caratterizzato e caratterizzano i governi di coalizione; dall'altro, che l'adozione di un simile impianto, qualora sia destinata a funzionare effettivamente, trasformando il ministro in un semplice coadiutore fiduciario del primo ministro, rischia di accentuare il profilo "tecnico" degli stessi ministri, rendendoli più simili a dei funzionari che a degli organi politici, e quindi rischia di allentare ancora di più la "presa" della direzione politica sull'amministrazione [423]. Potrebbe quindi verificarsi un effetto (solo apparentemente) paradossale: un governo strutturato in termini verticistici, e gestito con criteri monocratici, rischia di rivelarsi molto più permeabile rispetto a spinte e condizionamenti esterni, a cominciare ovviamente proprio da quelle che si manifestano sotto le vesti apparentemente neutrali della "tecnica", e che hanno libero agio di muoversi nelle zone grigie delle relazioni informali che legano il *leader* e i suoi collaboratori, così vanificando (o meglio, smascherando come argomento meramente retorico) la pretesa di siffatti esecutivi di incarnare il "ritorno della politica".

Rispetto a simili soluzioni, la possibilità di percorrere una strada alternativa, che comporti il mantenimento del principio di collegialità, presuppone che si rifletta sul significato di tale principio, che cioè si "prenda sul serio" la collegialità: si tratta, cioè, di chiedersi se non si possa individuare un modello prescrittivo, che inquadri e spieghi la tensione tra direzione monocratica e collegialità anche indipendentemente dalle oscillazioni del sistema dei partiti e del quadro politico, e cioè che le spieghi partendo dal basso, dal rapporto tra governo ed amministrazione; in altri termini, si tratta di chiedersi se la collegialità del governo sia stabilita solo in funzione del rispetto delle regole (o meglio, delle "regolarità") di una democrazia "consensuale" e dei governi di coalizione, e quindi degli equilibri delle forze politiche, o se possa avere un altro significato, tale da consentirle di mantenere un senso anche indipendentemente dalle oscillazioni, in senso più o meno "maggioritario", del quadro politico.

Tale riconoscimento di significato non può che prendere le mosse da quanto si è osservato sin dall'inizio di questo lavoro: in un contesto in cui l'indirizzo politico è sempre più frammentato, l'efficacia dell'azione del governo non deriva tanto dalla costruzione di una artificiosa unità attorno alla legittimazione elettorale del *premier* o del partito di maggioranza, quanto dalla capacità di tenere insieme, e ricondurre a una sintesi unitaria, le indicazioni e gli stimoli che derivano da una pluralità di direzioni diverse.

In questa prospettiva, la relativizzazione del principio maggioritario [424] non è incompatibile con l'adozione di formule elettorali più o meno maggioritarie, o con l'affermata esigenza di semplificazione e di riduzione della frammentazione del quadro politico: la relativizzazione del principio maggioritario discende semplicemente dalla accettazione di una

[423] Si v. quanto già osservava L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., 148, sulla esperienza della V repubblica francese: rispondendo esclusivamente al presidente, i ministri tornano ad essere dei funzionari, il governo si è quindi "burocratizzato" e viene ad operare sulla base di valutazioni più tecniche che politiche, e risulta "immunizzato" rispetto alle pressioni del corpo sociale che un tempo erano veicolate dalle pressioni parlamentari sui ministri.

[424] Contro l'assolutizzazione del principio di maggioranza, v., P. Ciarlo, *Commento all'art. 95*, cit., 369 ss., anche in riferimento alle tesi di R. Dahl, *Poliarchia partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano 1990.

realtà in cui il governo non è più il custode di un mitico indirizzo politico unitario, ma solamente uno dei tanti soggetti che concorrono a determinare la politica nazionale [425].

Se si prende piena coscienza di ciò, la perenne tensione tra principio monocratico e collegialità del governo recupera una sua precisa ragione d'essere, che non è legata tanto (o solo) all'esigenza di rispecchiare le dinamiche di coalizione, quanto, e soprattutto, alla capacità dei ministri di portare, nella discussione e nella deliberazione collegiale, non solamente gli indirizzi dei partiti che compongono la coalizione, ma il contributo che deriva dalla conoscenza delle problematiche del settore affidato alla loro cura.

Posto che ogni azione ed ogni iniziativa, più o meno settoriale, ha infinite ricadute non preventivamente ipotizzabili, è necessario che ogni decisione fondamentale sia oggetto di confronto tra i ministri, come portatori, all'interno del consiglio, delle esperienze e delle problematiche che affrontano le singole amministrazioni, e attraverso questa dei bisogni della collettività che entra a contatto con le strutture amministrative.

Direzione monocratica e collegialità non sono quindi in contraddizione, ma disegnano un sistema che, se pure non è privo di tensioni interne, ha una sua logica, e in cui la gestione del governo si allaccia e si congiunge strettamente a quella dell'amministrazione, e può tradursi anche in un incremento di efficienza dell'azione politico – amministrativa, a patto di non considerare l'efficienza solo nei termini della velocità di decisione e del contenimento dei costi.

Si recupera, così, il senso democratico e pluralistico della separazione tra politica e amministrazione, non come autoreferenzialità di un ceto, ma come apertura alla società e capacità di riportare, verso l'alto, in senso ascendente, le indicazioni che arrivano dalla società: la separazione tra politica e amministrazione deve favorire la formazione di un duplice canale, discendente, nella forma della direzione e del controllo (e non dell'ingerenza), e ascendente, nel senso di sapere recepire le indicazioni che emergono dall'esercizio dell'attività di controllo e trasformarle in contributo alla determinazione della politica governativa complessiva [426].

Il recupero di efficienza che ciò potrebbe determinare, nel senso di una maggiore ponderazione dell'impatto delle scelte politiche, si concilia, superando quella che viene troppo spesso ricostruita nei termini di una irriducibile antinomia, col recupero di un fondamentale aspetto garantistico: in un contesto globale contraddistinto dalla tendenza alla

---

[425] In questo senso sono più attuali che mai le parole di P. Ciarlo, *Commento all'art. 95*, cit., 416: "il modo di intendere il governo può essere duplice. Esso può essere concepito soprattutto come suprema istanza decisionale, oppure come un soggetto che, in concorso con altri, ha il compito di soddisfare le esigenze dei consociati".

[426] Una simile chiave di lettura presuppone l'adesione a concezioni che potrebbero sembrare, oggi, alquanto datate (ma sulla loro perdurante attualità v. ad es. F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, cit., 71), ma che invece sono ancora adatte a leggere le dinamiche attuali, come quelle che collegano il pluralismo organizzativo con il pluralismo sociale e con la nozione di comunità: si v., in particolare, G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 27: "l'organo dunque precede e non segue la personalità dello stato: l'organo, all'origine, è proprio della comunità e non dello stato. Le teorie organiche dànno precise indicazioni al riguardo, ed esse corrispondono al momento più importante della trasformazione dello stato in senso comunitario: la loro innegabile patina romantica non riesce a celare il loro vero valore storico"; ed ancora (*ivi*, 49 e s.): "l'organizzazione, come base della giuridicità, è l'organizzazione della società, alle soglie dell'esperienza giuridica, momento liminale di quest'ultima. Affinché questo modo di essere, originariamente solo sociale, acquisti un ruolo preciso ed efficace nella composizione delle manifestazioni giuridiche occorre che esso si ponga altresì come modo di collegamento di entità giuridiche nel loro reciproco atteggiarsi: occorre cioè che il momento organizzatorio, superato il confine del pregiuridico e mutando il suo aspetto senza perdere l'originaria natura, resista come momento autonomo e valido di per sé nel complesso dei fenomeni giuridici".

personalizzazione ed alla concentrazione del potere politico, come si riscontra anche in altri sistemi parlamentari, e di fronte alla debolezza dei contrappesi "classici" del parlamentarismo (la responsabilità del governo di fronte al parlamento, quella che si fa valere, ad intermittenza, nei confronti del corpo elettorale, o il ruolo di controllo svolto dalle opposizioni parlamentari), un ulteriore e decisivo contrappeso può essere rappresentato proprio da una più forte affermazione della separazione tra direzione politica e attività amministrativa.

E' in questa prospettiva che è necessario recuperare una sana e corretta relazione dialettica tra tecnica e politica: occorre, in primo luogo, salvaguardare lo spazio della discussione pubblica, evitando ogni forma di commistione che si traduca in un utilizzo strumentale della tecnica da parte della politica, da un lato salvaguardando l'autonomia delle valutazioni tecniche, dall'altro facendo emergere gli elementi di politicità che spesso tendono a celarsi dietro le vesti di apparenti scelte tecniche; si tratta, in altri termini, non già di negare la complessità, ma al contrario di affermarla e farla emergere integrandola nella discussione democratica.

La tecnica, in altre parole, non può mai essere intesa o utilizzata come "il fatto compiuto" che preclude la discussione, ma come un contributo alla discussione: e questo presuppone che la tecnica mantenga la propria autonomia rispetto alla politica, configurandosi come espressione di libertà anziché come strumento al servizio del potere; d'altra parte, occorre evitare che l'assolutizzazione del principio maggioritario si trasformi in una comoda scorciatoia per eliminare ogni spazio di discussione sulle alternative possibili, contribuendo, insieme alla commistione tra tecnica e politica, alla cancellazione di ogni residuo e praticabile spazio di partecipazione e di confronto [427].

Venendo ai riflessi di tale discorso sul piano organizzativo, ciò implica da un lato l'accettazione di una dimensione policentrica dell'amministrazione, che superi l'artificioso schema dell'unità e il mito decisionista, per fare emergere la pluralità di indirizzi con cui oggi si confronta ogni scelta pubblica; d'altro canto, occorre mantenere piena consapevolezza del fatto che una amministrazione "reticolare" e policentrica è facilmente attraversabile e controllabile da centri di potere privato e da influenze esterne, che spesso tendono a mascherarsi sotto le spoglie delle scelte e delle valutazioni tecniche.

Il vigente quadro costituzionale è perfettamente compatibile con un tale assetto, specialmente ove venga inquadrato nella giusta chiave storica il riferimento ai "ministeri" contenuto nel secondo e nel terzo comma dell'art. 95 cost.: l'insistenza sulla responsabilità dei ministri per gli atti "dei loro dicasteri", e sulla predeterminazione per legge del "numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri" va infatti collocata in un contesto storico in

[427] Si v. ad es. quanto osserva R. A. Dahl, *Efficienza dell'ordinamento "versus" effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, cit., 24, a proposito del compromesso tra efficienza - propria delle grandi organizzazioni - e democrazia - come "effettività della cittadinanza"' che inevitabilmente si attenua nel passaggio dal piccolo al grande: "l'onere di provare che i compromessi (*trade offs*) rafforzano i valori della maggioranza dei cittadini dovrebbe gravare direttamente sui difensori dei sistemi transnazionali. Timorosi che una discussione di questo genere possa facilmente destare reazioni contrarie tra i cittadini, i quali potrebbero comprendere in modo insufficiente i presunti vantaggi degli accordi transnazionali (vantaggi che spesso saranno a lungo termine, incerti e sostenuti soltanto da argomenti teorici, "controfattuali"), i leader favorevoli a tali cambiamenti potrebbero essere tentati, qualora posti di fronte alla possibilità di scegliere a discussioni pubbliche più o meno ampie, di evitare le trappole insite in un'ampia deliberazione pubblica". In questo senso, ad es., l'a. valuta positivamente l'iniziale no della Danimarca al trattato di Maastricht, che è servito ad avere un dibattito più approfondito e anche a ottenere qualche miglioramento.

cui il ministero era la struttura dominante, pressoché esclusiva, dell'amministrazione statale [428].

Letto in questa prospettiva, il principio sotteso all'art. 95 implica, semplicemente, che la legge deve delineare i caratteri di fondo dell'amministrazione statale, e, al di là del riferimento specifico ai ministeri, si può adattare alla mutata realtà di una amministrazione più marcatamente policentrica e pluralista. In particolare, il modello dell'art. 95 è sicuramente compatibile con un assetto dell'amministrazione statale che veda assegnate a strutture separate dai ministeri (nella forma di "agenzie", "servizi", "aziende", ecc.) la generalità delle funzioni di gestione, di amministrazione attiva e "tecniche" in senso lato (comprensive, quindi, delle funzioni conoscitive e di ricerca), riconducendo l'apparato dei ministeri alle sole strutture di diretta collaborazione, ovvero ai soli uffici necessari per la determinazione dell'indirizzo politico – amministrativo (quale si esprime da un lato nell'attività normativa, dall'altro nelle direttive) e al controllo sull'osservanza delle direttive da parte degli organi di amministrazione attiva.

Una simile soluzione consentirebbe una più agevole attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, che oggi tende a smarrirsi nel *continuum* rappresentato dalla compresenza, all'interno dello stesso complesso organizzativo ministeriale, di uffici preordinati alla formazione dell'indirizzo politico amministrativo e di uffici con compiti di gestione, potendo contribuire a risolvere i profili di ambiguità che si sono visti connotare il ruolo dei c.d. "uffici di diretta collaborazione".

Questo presuppone, peraltro, che siano esattamente delimitati e tipizzati natura ed effetti degli atti attraverso i quali si esercita la funzione di direzione, e gli strumenti attraverso i quali si fa valere la responsabilità dirigenziale: ma soprattutto, se non si vuole che la responsabilità dirigenziale e quindi l'effettività della direzione rimangano lettera morta, presuppone che la posizione dei dirigenti sia connotata da garanzie di trasparenza, per quanto attiene al conferimento dell'incarico, e di stabilità per quanto attiene alla permanenza nell'incarico.

In una simile cornice sarebbe allora possibile recuperare un ruolo autonomo anche all'esercizio delle funzioni propriamente "tecniche" e conoscitive della pubblica amministrazione, con una più netta separazione tra la figura del consulente "politico" del ministro (o del governo), legato da uno strettissimo rapporto fiduciario al vertice politico, e quella del tecnico al servizio dell'amministrazione (o meglio, secondo una felice formula, "della repubblica") [429], cui deve essere garantita autonomia di giudizio e di valutazione proprio in ragione dell'esigenza di preservarne la legittimazione tecnica.

Occorre però tenere presente che il momento del controllo e della responsabilità, accanto a quello della direzione, diviene assolutamente centrale ed irrinunciabile, dal momento che una amministrazione "reticolare", come e forse più di una amministrazione centralizzata, è permeabile ad interessi il cui peso è spesso determinato da rapporti di forza, e quindi facilmente controllabile manipolabile da centri di potere privato: il che vale, come è ovvio ed anzi a maggior ragione, proprio laddove si tratti di fare uso di competenze tecnico – scientifiche. Per evitare simili rischi, oltre al ricorso, ove possibile, a organismi collegiali, che rendono più difficile la penetrazione di interessi estranei rispetto al corretto uso della discrezionalità tecnica, sarebbe necessario assicurare il massimo di trasparenza sulle

[428] Anche se erano ben presenti, già allora, anche modelli alternativi, come testimonia la proposta di organizzazione dell'amministrazione per servizi anziché per ministeri avanzata nel 1946 da M. S. Giannini, insieme con T. Barbara, nell'ambito della commissione per la riorganizzazione dello Stato, e la presenza dell'amministrazione parallela per enti ereditata dal regime fascista.

[429] F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche*, cit., 508 ss.

procedure di nomina e, ove occorra, sulla scelta degli esperti esterni cui affidare simili funzioni: ed in tal senso andrebbe valorizzato al massimo anche l'ulteriore possibile argine rappresentato da un controllo più stringente da parte delle stesse commissioni parlamentari.

E' in questa prospettiva che possiamo leggere tanto il problema delle fonti dell'organizzazione, tanto quello della responsabilità politica, e, infine, il ruolo che al riguardo può essere giocato dalla giustizia costituzionale: al riguardo, si svolgo di seguito alcune frammentarie e sommarie considerazioni, le quali, è bene precisare, non hanno alcuna pretesa se non quella di offrire alcuni spunti per la discussione.

17. *Alcuni (sommari e frammentari) spunti di riflessione finali: a) le fonti dell'organizzazione* tra riserva di legge e auto – organizzazione.

Il tema delle fonti dell'organizzazione del governo è tra quelli in cui si riscontra la maggiore confusione: il problema delle fonti è in realtà sempre esistito, sin dall'800, ma è nel momento in cui si mette mano alla disciplina che inizia a porsi in concreto, e si rivela tutta la sua problematicità; se si può dire che le riforme intervenute dalla l. n. 400 sino al 2000, quindi per circa una dozzina d'anni, sono state il tentativo di passare dalle "regolarità" alle "regole", dalla forza del fatto a un disegno normativo, occorre però prendere atto che si tratta di un tentativo complessivamente fallito: il quindicennio successivo ha segnato il progressivo disfacimento della costruzione normativa, e il ritorno alla logica del contingente.

Ogni tentativo effettuato di mettere ordine nella materia [430], ora definendo la portata della riserva di legge, ora ricorrendo allo strumento della delegificazione, o infine all'ambigua attribuzione di poteri organizzativi di natura asseritamente non normativa, sembra sostanzialmente fallito, in un contesto in cui si passa con estrema disinvoltura dall'utilizzo della legge anche per la disciplina di aspetti minuti [431], ad un impiego massiccio della delegificazione [432], fino ad episodi del tutto patologici come l'utilizzo della decretazione di urgenza [433].

L'incertezza sulle competenze si traduce in incertezza sulla natura e il fondamento degli atti di organizzazione: ad esempio, il rinvio alla fonte secondaria è a volte espresso in termini

[430] Riassuntivamente, per quanto riguarda l'organizzazione dei ministeri, si v. il tentativo di sistemazione effettuato da E. Catelani (*Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, cit., 174) che individua ben 5 livelli di normazione: a) la legge, che istituisce il ministero e ne fissa l'organizzazione generale; b) il regolamento governativo per la disciplina degli uffici di livello generale (ex art. 4 d. lgs. n. 300 del 1999); c) il d.p.c.m. di disciplina delle strutture trasferite ai vari ministeri e di individuazione del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione (art. 1 comma 23 del d.l. n. 181 del 2006); d) i decreti ministeriali non regolamentari che fissano i compiti degli uffici dirigenziali non generali; e) gli atti del dirigente generale (in genere decreti) sulla organizzazione degli uffici dirigenziali non generali.

[431] A parte il caso patologico (su cui v. *supra*, paragrafo 6) della nomina di un sottosegretario contenuta direttamente in un atto con forza di legge, frequenti sono i casi in cui il legislatore è intervenuto su aspetti dell'organizzazione interna dei ministeri, in principio chiaramente affidati alla normazione secondaria: cfr. ad esempio l'art. 8 l. n. 30 del 2003, che dispone direttamente l'istituzione di una direzione generale del ministero del lavoro, cosa che invece sarebbe dovuta spettare al d.p.r., o la finanziaria del 2004, che istituisce direttamente il dipartimento nazionale per le politiche antidroga.

[432] In senso fortemente critico sul punto, v. L. Carlassare, *Politica e amministrazione nella costituzione italiana*, in M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines,* Milano 1998, 67 ss., 79 s.

[433] Si vedano i già richiamati d.l. n. 217 del 2001 e n. 181 del 2006: sull'uso abnorme del decreto legge, in particolare nelle vicende che hanno contraddistinto la nascita del secondo governo Prodi, v. Catelani, *Struttura del governo,* cit., 159 ss.

di delegificazione, altrove in termini di regolamento di organizzazione [434], e anche il regolamento di delegificazione tende a articolarsi diversamente a seconda dell'ambito regolato [435]; un altro aspetto critico è rappresentato dall'utilizzo anomalo del d.p.c.m., come strumento provvisorio di riorganizzazione dei ministeri [436], e dalla tendenza a sottrare al controllo della corte dei conti talune fattispecie di atti governativi di organizzazione, sulla base di una loro asserita natura "non normativa" o "non regolamentare" [437].

Una compiuta ricostruzione dei molteplici strumenti utilizzati, anche solo negli ultimi quindici anni, per la disciplina dell'organizzazione del governo, non è in questa sede possibile, e del resto sarebbe probabilmente uno sforzo inutile, dal momento che, come si è rilevato, le scelte adottate in questo ambito sono del tutto disorganiche ed asistematiche, e appaiono dettate da logiche contingenti, in assenza di una compiuta visione di insieme: si possono, però, svolgere alcune sommarie considerazioni complessive, alla luce delle esperienze successive al tentativo di riordino del 1999.

Il primo dato che emerge con chiarezza è che, anche qualora la riserva di legge risulta formalmente rispettata, la disciplina dell'organizzazione del governo rimane comunque, in larghissima parte, di matrice governativa: anche a prescindere dagli aspetti più patologici come quello della creazione di ministeri con decreto legge, non si può evitare di prendere atto di come, anche laddove si è fatto ricorso a strumenti di rango legislativo, ciò non abbia certo comportato che le scelte organizzative siano state sottratte al governo, vista l'ampiezza delle deleghe legislative ad esso di volta in volta attribuite (da ultimo, anche nelle recentissima legge delega sul riordino della p.a.).

---

[434] In alcuni casi si rinvia ai regolamenti di delegificazione di cui al comma 4 - *bis* dell'art. 17, in altri casi ai regolamenti di organizzazione di cui al comma 1 dello stesso articolo (v. ad es. il d. lgs n. 3 del 2004, sul ministero per i beni e le attività culturali, che demanda a simile regolamento l'organizzazione dell'Istituto centrale per gli archivi).

[435] Ad esempio, la disciplina degli uffici di diretta collaborazione è attribuita (art. 14 del d. lgs. 165 del 2001) a regolamenti ex art. 17, comma 4 bis, da adottarsi però su proposta dei ministri competenti (v. ad es. d.p r. 14 novembre 2007, n. 218, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del ministero degli esteri).

[436] Ad esempio, sul d. l. 85 del 2008, adottato dal quarto governo Berlusconi per attuare quanto previsto dalla finanziaria 2008 in materia di riduzione del numero dei ministeri, e sul rinvio a d.p.c.m. per l'organizzazione dei ministeri, v. E. Catelani, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, cit., 167, che evidenzia l'anomalia del ricorso al d.p.c m., nel momento in cui l'organizzazione dei ministeri è affidata (d. lgs. 300 del 1999) o a regolamenti di delegificazione o a decreti ministeriali; la natura di atti organizzativi provvisori di tali atti, volti a consentire l'immediata attuazione del riaccorpamento (carattere provvisorio è confermato dal sopravvenire di regolamenti governativi che ridefiniscono l'organizzazione dei ministeri interessati, come ad es. il d.p.r. 19 novembre 2007 n. 254 sul ministero delle infrastrutture), lascia tuttavia intatti i dubbi sulla loro natura (sulle differenze tra tali atti e i precedenti casi di utilizzo di d.p.c.m. non regolamentari per la riorganizzazione dei ministeri, v. E. Catelani, *Struttura del governo*, cit., 169, che peraltro propende per la natura normativa dei decreti che incidono a fondo sulle competenze dei ministeri, diversamente da quelli che riguardano l'organizzazione di dipartimenti della presidenza del consiglio, come il d.p.c m. 4 agosto 2006, sulla organizzazione del dipartimento per le politiche della famiglia presso la presidenza del consiglio, o il d.p.c.m. del 4 agosto 2006 sulla organizzazione del dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive).

[437] Sul punto si v. in particolare il caso deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 221 del 2002, su due ricorsi presentati dalla corte dei conti contro previsioni del d. lgs. n. 303 del 1999 che sottraevano alcuni atti di auto –organizzazione della presidenza del consiglio al controllo di legittimità della corte: la risposta fornita dalla corte, che annulla le previsioni impugnate per eccesso di delega, lascia però impregiudicata la questione della natura del potere di auto – organizzazione della presidenza (sul punto, cfr. M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio*, cit., 130 e s., che peraltro segnala la possibile contraddizione con la precedente sentenza n. 457 del 1999, in cui la Corte aveva salvato alcuni decreti legislativi relativi al riordino del CNR, dell'ASI, e dell'ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente). L'incertezza sulla natura di tali atti permane anche dopo che, a seguito della sentenza, il governo approva il d.l. 138 del 2002, che ripristina il controllo della corte dei conti, ma rende solo facoltativo il parere del consiglio di stato.

L'utilizzo estremamente ampio della delega, spesso in assenza di criteri direttivi stringenti, e talvolta anche con un ambito temporale praticamente esteso a coprire la durata della legislatura [438], unitamente agli ampi rimandi che a loro volta i decreti legislativi effettuano alla regolamentazione secondaria, spesso addirittura in assenza di un univoco fondamento nelle leggi delega [439], porta a concludere che si sia ormai definito un ambito, tendenzialmente coincidente con l'intera organizzazione del governo, rispetto al quale al parlamento non residua che la fissazione di principi e criteri direttivi, spesso oltretutto estremamente vaghi e generici.

D'altro canto, come si è già notato, non mancano casi di interventi puntuali del legislatore parlamentare, su aspetti anche alquanto minuti e di dettaglio dell'organizzazione dei ministeri e della presidenza, che sollevano legittime perplessità, in quanto paiono essi stessi pregiudicare il tentativo di inquadrare in un sistema coerente il rapporto tra fonti primarie e secondarie in tema di organizzazione.

Pur in presenza di questi sporadici interventi diretti del legislatore parlamentare, quindi, la prassi vede un larghissimo ricorso al potere di auto – organizzazione del governo: tuttavia, anche questo potere così ampio, come si è avuto modo di rilevare, non pare essere stato utilizzato al meglio, e si è tradotto in un processo di revisione e riorganizzazione permanente, in cui praticamente ogni governo ha rimesso in discussione le scelte compiute dal governo precedente, senza, peraltro, che fossero chiaramente esplicitare le linee ispiratrici di ogni intervento, e accreditando quindi l'impressione di interventi dettati da logiche contingenti, a cominciare dalle esigenze di collocamento di personale politico ed amministrativo e di controllo di settori sensibili.

Non solo, ma l'ampio ricorso alla delegificazione, anche al di là degli eccessi puntualmente riscontrati in dottrina [440], rischia di tradursi nell'affidare agli apparati le decisioni sugli apparati, come se l'organizzazione fosse affare interno dell'amministrazione e non avesse incidenza sui diritti e le condizioni dei cittadini, e soprattutto finendo col mettere a repentaglio ogni riforma che punti a rimuovere privilegi ed aree di immunità e a valorizzare la responsabilità di dirigenti e funzionari [441]: così, scelte che apparentemente dovrebbero essere ispirate ad una opportuna e ragionevole flessibilità organizzativa [442] finiscono, paradossalmente, per favorire le istanze più immobiliste e meno favorevoli al cambiamento.

Un'altra ragione che induce a ridimensionale l'enfasi sul potere di auto – organizzazione del governo, infine, si ricollega a quanto si è più volte segnalato nel corso del lavoro, e cioè il fatto che anche la materia dell'organizzazione è sempre più compenetrata da

---

[438] Si v. in particolare la delega del 2002 sulla riorganizzazione dei ministeri, che è stata prorogata fino a coincidere praticamente con la durata della XIV legislatura: in pratica il governo si è attribuita una delega permanente per la revisione di sé stesso. Se pure l'utilizzo della delega, in sé, non è incompatibile con le riserve di legge di cui agli artt. 95 e 97, una delega "ad oltranza" di questo tipo non può non suscitare qualche perplessità (E. Catelani, *Struttura del governo*, cit., 158).

[439] Si rinvengono infatti casi di previsioni secondarie del tutto sprovviste di base legislativa, o casi di eccesso di delega (v. ad es. il d. lgs. n. 3 del 2004, che demanda a una regolamentazione secondaria aspetti organizzativi del ministero dei beni e attività culturali, in assenza di qualsiasi abilitazione nella legge delega n. 137 del 2002).

[440] V. ad es. M. Cammelli, *La riforma dell'organizzazione amministrativa centrale*, cit., 111 e s., che critica gli eccessi del ricorso alla delegificazione, ad esempio nella attuazione della riforma universitaria.

[441] Si v., infatti, quanto osserva M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio*, cit., 134, e cioè che la maggiore autonomia organizzativa non è stata usata molto, essendo prevalso un atteggiamento continuista e poco incline alla sperimentazione e all'innovazione.

[442] Come osserva, ad es. con riferimento alle previsioni in materia di auto – organizzazione della presidenza contenute nel d. lgs. n. 303 del 1999, P. Bonetti, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del presidente del consiglio dei ministri: il riordino della presidenza*, in *Rass. parl.* 2000, 863 ss.

stimoli, pressioni ed obblighi di matrice esterna, sicché ci sono scelte organizzative che sono ormai sottratte non solo al governo, ma alla stessa politica nazionale, in quanto imposte dall'esterno (dalle istituzioni sovranazionali o dai c.d. "mercati") [443]: sicché viene da chiedersi in che misura l'autonomia organizzativa del governo sia, in sostanza, vera autonoma.

Queste sommarie, e inevitabilmente molto generiche, considerazioni consentono di arrivare in conclusione al cuore del problema: attesa l'ampiezza che, di fatto, connota l'ambito affidato alla autoregolazione del governo, c'è infatti da chiedersi quale senso abbia, ancora, la riserva di legge dell'art. 95 riferita, da un lato, all' "ordinamento della presidenza del consiglio" e, dall'altro, al "numero", alle "attribuzioni" e alla "organizzazione" dei ministeri, e se non sia il caso di interrogarsi, piuttosto, sulla possibile esistenza di una vera e propria riserva di competenza organizzativa in capo al governo, al pari di quanto si è riconosciuto per gli altri organi costituzionali di vertice [444].

Il dibattito sul punto, come è noto, è risalente, e non è qui possibile ricordarne tutti i passaggi [445]: ma vi sono valide ragioni per ritenere che, nel teorizzare uno spazio riservato per l'autonomia organizzativa del governo, si finisca col disconoscere le differenze che intercorrono tra il governo e altri organi costituzionali [446] con particolare riferimento al rapporto con il parlamento, quale si esprime da un lato nella partecipazione all'esercizio della funzione normativa, dall'altro nella relazione fiduciaria, e che sembra incompatibile con

[443] L'esempio della soluzione organizzativa delle autorità indipendenti è in questo senso il più eclatante, ma certamente non l'unico: si v., ad es., il comunicato stampa del ministero dell'economia e delle finanze del 14 ottobre 2015 (*http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2015/comunicato_0205.html*), con il quale si comunica che, in vista del riordino delle agenzie fiscali, il ministro "ha conferito al Fondo Monetario Internazionale (FMI) e all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) l'incarico di individuare tra le esperienze internazionali buone pratiche che potrebbero essere adottate anche dalla nostra amministrazione fiscale"; incarichi analoghi erano stati conferiti, come ricorda lo stesso comunicato, già nel 1999, in coincidenza con l'istituzione delle agenzie fiscali.

[444] Il parallelo è con l'asserita potestà di autoorganizzazione del capo dello stato, riconosciuta dalla sentenza della corte costituzionale n. 128 del 1981, che respinge la pretesa della corte dei conti di controllare i bilanci di camera, senato e presidenza della repubblica.

[445] A partire dalla interpretazione della riserva di legge dell'art. 97 (prima ancora di quella dell'art. 95) in chiave "spartitoria" sostenuta da M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966. Tra i molti che si sono occupati del tema, e senza alcuna pretesa di completezza, ci si limita a richiamare E. De Marco, *Le funzioni amministrative del presidente del consiglio,* Milano 1990; M. Manetti, *I decreti di organizzazione della Presidenza del Consiglio tra Consiglio di Stato e Corte costituzionale,* in *Giur. cost.* 1991, 2420 ss.; G. Rizzoni, *La presidenza del consiglio dei ministri: un ministero "sui generis",* in *C. D'Orta, F. Garella* (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali,* Bari 1997, 375 ss.; più recentemente, e con particolare riferimento alle riforme della fine degli anni novanta, v. poi F. Battini, *La presidenza del consiglio dei ministri alla vigilia della riforma,* n *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998, 201 ss., M. Midiri, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente,* in *Dir. e soc.* 2000, 544 ss.; C. D'Orta, *La Riforma della presidenza del Consiglio,* in *Giorn. Dir. amm.* 2000, 15 ss.; O. Roselli, *la riforma della presidenza del consiglio dei ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto,* in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti (1999),* Torino 2000, 67 ss.; P. Bonetti, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del presidente del consiglio dei ministri,* cit.; M. C. Grisolia, *La riforma della presidenza del consiglio: alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna,* in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti (2000),* Torino 2001, 113 ss.

[446] V. anche la già citata sent. n. 221 del 2002, in cui la corte costituzionale respinge gli argomenti avanzati dalla Avvocatura generale dello Stato "a partire dalla considerazione della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e dalle conseguenze che questa avrebbe sulla disciplina della Presidenza, quale sua struttura servente", e che secondo l'avvocatura avrebbero potuto "condurre a soluzioni organizzative, anche con riferimento al regime dei controlli, analoghe a quelle vigenti per gli apparati amministrativi di servizio degli altri organi costituzionali dello Stato", e ha quindi ribadito l'esigenza dell'integrale rispetto tanto della riserva di legge di cui all'art. 95, u. c., cost., tanto "del principio di legalità e quindi, nella specie, del procedimento di legislazione delegata previsto dall'art. 76 della Costituzione".

l'idea che possano sussistere ambiti di attività (sia pure solo limitati all'auto – organizzazione) assolutamente impermeabili al controllo – nonché, ove occorra, all'intervento – delle camere.

Come si è visto, che nella sua organizzazione interna il governo goda, di fatto, di una larghissima autonomia, sembra non solo un dato difficilmente contestabile, ma anche una realtà cui sarebbe vano opporsi, attesa la strettissima implicazione, che si è in più punti rilevata, tra scelte organizzative e scelte politiche anche sostanziali: ma il passare da questo dato di fatto alla teorizzazione di uno spazio di autonomia costituzionalmente garantito significherebbe passare dal piano delle regolarità a quello delle regole, sovvertendo il dato letterale degli artt. 95 e 97 cost., e ignorando il significato che la riserva di legge assume sia – come ogni riserva – per la garanzia dei cittadini, sia per la salvaguardia del rapporto fiduciario e per l'attivazione dei meccanismi della responsabilità politica.

Il meccanismo della fiducia, la responsabilità politica individuale e collegiale dei ministri e del presidente e la riserva di legge dell'art. 95 sono, in effetti, strettamente collegate: nel definire il numero e le attribuzioni dei ministeri, la legge non adempie solo ad una funzione garantistica (per la quale sarebbe stata sufficiente la riserva dell'art. 97 cost.), ma fa qualcosa di più e di diverso, e precisamente delimita i contorni della collegialità governativa [447], e conseguentemente definisce l'ambito all'interno del quale può essere attivata la responsabilità politica, costituendo anche un argine rispetto alla tendenza, che si è rilevata anche nell'ambito di questo lavoro, dei vari governi (o del loro presidente) ad ampliare, o a restringere, di volta in volta, il perimetro della collegialità [448].

L'estrema delicatezza del ruolo attribuito alla fonte legislativa, e l'estrema difficoltà di individuare il confine tra ciò che, per il suo carattere "minuto" o di dettaglio, potrebbe essere sottratto all'intervento del legislatore, sconsiglia dunque di spingersi sino alla teorizzazione di ambiti riservati: per quanto singoli, puntuali interventi del legislatore, magari dettati da motivazioni contingenti, su aspetti particolari dell'organizzazione interna dei ministeri possano suscitare legittime perplessità sul piano della qualità della tecnica legislativa, il teorizzare ambiti di normazione costituzionalmente riservati alla competenza del governo appare non solo privo di base positiva, ma anche di difficile attuazione, in vista della difficoltà di tracciare il discrimine tra ambito riservato alla legge e ambito riservato al

[447] Il che assume particolare rilievo in un contesto in cui, come si è evidenziato, il presidente del consiglio gode di un'ampia autonomia rispetto alla scelta di nominare un ministro senza portafoglio, piuttosto che affidare le sue funzioni ad un sottosegretario: ci sarebbe anzi da chiedersi, al riguardo, se una interpretazione costituzionalmente orientata del riferimento ai "ministeri" contenuto nell'art. 95 comma 3 cost. non dovrebbe portare a concludere per l'illegittimità costituzionale della norma (art. 9, comma 2. L. n. 400 del 1988) che consente, pure in presenza di attribuzioni conferite per legge a ministri senza portafoglio, che il presidente possa avocarle a sé, non nominando il ministro, e delegandole ad altro ministro o ad un sottosegretario (sul punto v. già, peraltro, G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 e 93 cost.*, in *Comm. Cost.*, cit., 165 ss.).

[448] Si v., al riguardo, quanto osserva S. Merlini, *Il governo parlamentare*, cit., 154, circa il fatto che la struttura policentrica, che vede coesistere principio monocratico, responsabilità individuale dei ministri e principio collegiale (ognuno corrispondente a un livello di responsabilità) è funzionale alla piena affermazione della responsabilità per tutti gli atti e tutti i componenti del governo ("il principio della piena responsabilità politica di tutti gli organi dell'esecutivo per il modo con il quale essi esercitano i poteri che sono loro attribuiti ai diversi livelli dell'azione di governo costituisce, dunque, la ragione della "struttura policentrica" di questo organo costituzionale"): ne consegue che la struttura policentrica di cui si è detto non è disponibile da parte di scelte organizzative dello stesso esecutivo, ma, in quanto stabilita per finalità di garanzia rilevanti anche all'esterno della compagine governativa, è garantita dagli altri organi costituzionali, quindi dal parlamento (che può dettare la relativa disciplina che il governo è tenuto a seguire), dal presidente della repubblica (nel ruolo naturale di primo controllo sulle deliberazioni del governo), e anche dalla stessa corte costituzionale (che, ad esempio, potrebbe e dovrebbe intervenire di fronte alla pretesa, ad esempio, del consiglio di avocare a sé la fissazione dell'ordine del giorno).

governo, ed oltretutto sostanzialmente inutile, dal momento che, come si è detto, il governo già gode, *di fatto*, di una larghissima autonomia organizzativa.

Insomma, e in conclusione, se da un lato pare inevitabile accedere ad una accezione decisamente "debole" della riserva, secondo cui essa ammette ampie devoluzioni al governo (in armonia con il suo carattere relativo, condiviso con la riserva generale in materia di pubblici uffici di cui all'art. 97) [449], dall'altro alto sembra doversi escludere uno spossessamento definitivo del potere parlamentare di intervenire in materia: si può, e forse si deve, abbandonare l'idea, ormai irrealistica (ed abbandonata anche nella recente legge delega sulla riorganizzazione della p.a.), secondo cui il parlamento dovrebbe fissare un quadro stabile e tendenzialmente completo di regole, non si può invece abbandonare il principio per cui tutte le scelte organizzative – che sono sempre scelte politiche - devono poter essere discusse in sede parlamentare.

18. *(segue) b) La responsabilità politica, o quello che ne resta.*

Come si è detto, il problema della riserva di legge in materia di organizzazione non può essere trattato disgiuntamente da quello della relazione fiduciaria, e conseguentemente della responsabilità politica: nel trattare questo tema, peraltro, non si può non partire dalla constatazione che i meccanismi della responsabilità politica, sia livello individuale sia a livello collegiale, sembrano da sempre caratterizzati da un profondo *deficit* di effettività, che finisce col relegarli sullo sfondo della trama complessiva delle relazioni tra parlamento, sistema politico e governo.

Così, da un lato, l'istituto della sfiducia individuale, dopo la vicenda culminata con la sentenza n 7 del 1996, sembra ritornato ad essere uno strumento di lotta politica delle opposizioni sostanzialmente privo di effetti concreti; i pochi casi di dimissioni di ministri, viceministri o sottosegretari sembrano legati più a problemi interni alle coalizioni di governo, o al limite a problemi di immagine, che all'attivazione di meccanismi effettivi di responsabilità politica; infine, anche l'abbandono, a partire dal 2011, della prassi della c.d. "parlamentarizzazione" della crisi, sembra indicativo della perdita di rilievo della sede parlamentare come luogo di attivazione della responsabilità governativa [450].

D'altro canto, da più parti si afferma che ormai il governo sarebbe inserito, oltre che nel circuito dalla responsabilità politica di fronte al parlamento, in altri circuiti di responsabilità,

---

[449] La necessità, sopra esposta, di individuare un significato autonomo della riserva di cui all'art 95, comma 3, cost., non esclude che, sul piano della loro efficacia e della loro estensione, le due riserve debbano essere considerate unitariamente: sul rapporto tra le due riserve v. G. Amato, *Rapporti tra norme primarie e secondarie*, Milano 1962, 100 ss.; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., 211; L. Carlassare, *Ministeri,* cit., 481 s., che tende a considerare le due norme come espressione di un'unica riserva, relativa, in materia di organizzazione; la tesi, pure diffusa, secondo cui la riserva dell'art. 95 comma 3 sarebbe assoluta, e quella dell'art. 97 relativa (su cui v. D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione,* Bologna 2007, 234) incontra, del resto, la difficoltà di definire, per quanto riguarda la "organizzazione" dei ministeri, il confine tra il "livello costituzionale" (per cui opererebbe la riserva "assoluta" di cui all'art. 95) e quello "amministrativo" (che resterebbe affidato alla riserva "relativa" di cui all'art. 97).

[450] Sull'esistenza di un vero e proprio "dovere giuridico", in capo al presidente, di provocare un dibattito parlamentare sulla persistenza del rapporto di fiducia v. V. Angiolini, *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista dir. cost.* 1998, 57 ss., 67.: particolarmente significativa appare soprattutto la mancata parlamentarizzazione della crisi del governo Letta, in ragione delle particolari modalità che l'hanno contraddistinta, e cioè dell'essere stata una crisi maturata tutta all'interno del maggiore partito della coalizione di governo.

segnatamente di fronte ai "mercati" o alle istituzioni UE [451]: e tuttavia, appare assai improbabile che la perdita di tono e di effettività della responsabilità politica possa essere facilmente sostituibile dalla attivazione di analoghi meccanismi sul versante europeo, dal momento che, sino a quando l'Europa sarà essenzialmente un'Europa intergovernativa, il *surplus* di legittimazione che gli esecutivi possono trarre dalla fedele attuazione dei *desiderata* dell'Unione non è altro che l'attivazione di un circolo vizioso, in cui gli esecutivi dell'Unione si legittimano vicendevolmente [452].

Non solo, ma nel rapporto con le istituzioni comunitarie, e in genere con le istituzioni della globalizzazione finanziaria, si annida un ulteriore effetto paradossale: il peso predominante degli esecutivi nelle istituzioni dell'unione e nelle istituzioni sovranazionali si accompagna all'esigenza di esecutivi "forti" in grado di attuare l'indirizzo politico proveniente da tali sedi; tale rafforzamento degli esecutivi è spesso perseguito accentuando il peso della investitura elettorale del vertice politico, ma ciò si traduce in governi profondamente condizionati dall'esito elettorale immediato, e incapaci di sostenere politiche che non trovino un immediato consenso nella propria base elettorale nazionale: il che finisce col rappresentare un ostacolo al progredire dello stesso processo di integrazione europea [453].

In altri termini, il fatto che i governi europei siano in qualche modo "ostaggio" dei loro elettorati si deve a due processi concomitanti, sviluppatisi negli ultimi trenta anni e che in qualche modo concorrono a legittimarsi e a rafforzarsi l'uno con l'altro: a livello nazionale, l'affermarsi di modelli di democrazia maggioritaria in cui le elezioni si trasformano in un plebiscito sui *leaders* e sulle loro politiche, i partiti scompaiono o nella migliore delle ipotesi si trasformano in partiti "pigliatutto", la dialettica e il pluralismo sono ridotte ai minimi termini in una visione tutta concorrenziale della competizione politica; a livello europeo, la piena ed incontrastata egemonia del metodo intergovernativo, che relega sullo sfondo il ruolo del parlamento europeo, e che ha portato, a fronte dello svuotamento della sovranità nazionale, alla costruzione di una Europa politica debole ed inconsistente, governata dai mercati e da istituzioni tecniche come la BCE (che non a caso, nel momento della crisi, sono parse le uniche in grado di dare risposte "politiche").

In attesa di improbabili palingenesi europee, quindi, non resta che valorizzare quel poco che resta della responsabilità politica, nella consapevolezza, peraltro, che non da oggi si denuncia il carattere in parte residuale, in parte fittizio e di "schermo" di tale istituto, a fronte della progressiva perdita di poteri di amministrazione attiva da parte dei ministri [454].

---

[451] Oltre al già citato contributo di G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., si v. al riguardo quanto osserva, provocatoriamente ma non troppo, a proposito della crisi dell'ultimo governo Berlusconi, A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *www.federalismi.it*, 232 novembre 2011, 1 ss.

[452] Sul punto, oltre a quanto già osservato *supra* (paragrafi 4 e 5), v. anche le icastiche osservazioni di S. Niccolai, *Il governo*, Roma - Bari 2003, 41.

[453] G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 419, parla di una Europa "prigioniera della democrazia", evidenziando come gli interessi nazionali e le preoccupazioni elettoralistiche delle *leadership* condizionino tutte le scelte europee.

[454] Al riguardo, del resto, già L. Carlassare, *Ministeri*, cit., 479 ss., osserva che l'attribuzione di responsabilità in capo al ministro, di cui all'art. 95, sarebbe del tutto inutile nella configurazione tradizionale del ministro come unico organo a rilevanza esterna, mentre recupera un senso proprio nella prospettiva che il ministro sia responsabile (politicamente, e come ovvio nei limiti del ragionevole) anche per atti che non emana lui personalmente: si supera così quello che l'a. chiama, correttamente, il "falso problema dell'antinomia fra i principi degli art. 95 e 97 cost.". Che l'imputazione al ministro di tutti gli atti del ministero non possa che essere fittizia, del resto, è quanto emerge anche dall'esperienza del governo britannico (su cui v. A. Marchetti, *Origini, sviluppi e caratteri del* civil service *inglese*, cit., 183 ss.), in particolare prima dell'avvento delle c.d. *next steps agencies*: nonostante l'importante differenza rispetto all'ordinamento italiano costituita dalla *anonimity* del

Nel riflettere sullo spazio che può oggi assumere la responsabilità politica, occorre in primo luogo evitare di illudersi che sia possibile "affiancare" alla responsabilità politica nei confronti del parlamento quella nei confronti del corpo elettorale, e che le due forme di responsabilità possano in qualche modo convivere e magari rafforzarsi a vicenda [455]: è del tutto illusorio che in questo modo si possa circoscrivere il potere del governo, e rafforzare la sua responsabilità, mentre, in realtà, il *surplus* di legittimazione che deriva dal momento elettorale, in un contesto maggioritario, non fa che rafforzare la posizione del governo, mettendo ulteriormente in crisi la responsabilità parlamentare.

In altri termini, a forma di governo invariata, la legittimazione elettorale o si traduce in legittimazione parlamentare (sicché la responsabilità del governo verso il corpo elettorale è per così dire "filtrata" da quella verso il parlamento) oppure verrà inevitabilmente utilizzata in chiave alternativa, per aggirare e svilire il ruolo del parlamento. E del resto, sull'efficacia della responsabilità del governo di fronte agli elettori ci sarebbe da esprimere qualche perplessità, alla luce dell'esperienza dei governi succedutisi dalla svolta "maggioritaria" sino ad oggi.

Occorre poi evitare di sovraccaricare di importanza la questione della possibilità o meno di configurare forme di responsabilità politica diretta, di fronte alle camere, nei riguardi di viceministri o sottosegretari: il fatto che negli ultimi anni si siano moltiplicate le ipotesi di mozioni di sfiducia nei riguardi di tali figure è indice, come si è detto, del particolare peso politico che alcune di esse hanno assunto, ma non dovrebbe essere sufficiente a modificare la loro posizione costituzionale; la "mozione di sfiducia" nei confronti di un sottosegretario o viceministro, interpretata come invito rivolto al governo a rimuoverlo dal suo incarico, non presenta in sé nulla di eversivo, ma semplicemente non dice nulla sulla mutata composizione del governo, che rimane quella definita dalla costituzione. E, del resto, lo scarso successo pratico della mozione di sfiducia individuale nei confronti dei ministri induce a dubitare che risultati più significativi possano essere attesi dalla estensione di una forma di responsabilità politica diretta del sottosegretario o del vice – ministro.

In realtà, ben più che alla attivazione del meccanismo "estremo" della sfiducia, ciò su cui occorre insistere è sulla responsabilità come obbligo di rispondere, di dare conto, cioè, al parlamento, nel senso di sottoporsi alla discussione ed al controllo parlamentare [456]: la responsabilità del ministro per gli atti del proprio ministero, se oggi non sottende più la

---

funzionario (che non ha rilevanza esterna, non assume responsabilità diretta per gli atti del ministero, neppure per gli atti di gestione, e i cui atti sono sempre imputati al ministro), tale schema è sempre stato letto come uno schema teorico, mentre di fatto la stragrande maggioranza degli atti è assunta dall'amministrazione senza neppure consultare il ministro (a cui, pure, vengono imputati: in altri termini i *civil servants* esercitano il potere in nome del ministro – e del dipartimento – pur senza una formale delega di poteri), e del resto, in caso di errore del funzionario, il ministro pacificamente non è tenuto alle dimissioni, a meno che non ne fosse o dovesse essere a conoscenza (e a dimettersi sarà, piuttosto, il funzionario responsabile). In questo contesto, il fenomeno delle dimissioni di ministri, che in effetti è abbastanza frequente, si deve per lo più non tanto alla attivazione di meccanismi formali di sfiducia parlamentare, quanto a forme di *moral suasion* esercitate sul ministro anche su pressione dei *media*,

[455] In questo senso sembra muovere l'osservazione (per cui v., ad es., E. Catelani, *Commento all'art. 95,* cit., 1848) secondo cui, dopo le riforme elettorali, la responsabilità politica del presidente del consiglio è verso il parlamento, ma anche verso il corpo elettorale.

[456] Sembra poter essere qui riproposta la distinzione fatta, quanto al c.d. modello *Whitehall*, tra *accountability* del ministro (generico obbligo di "rendere conto" al parlamento, e valevole per tutta l'attività dell'amministrazione da lui diretta) e vera e propria *responsability* (sanzione giuridica di specifiche responsabilità, attivata molto raramente con le dimissioni del ministro solo ove riscontrabile una sua partecipazione e responsabilità diretta), su cui v. A. Marchetti, *Origini, sviluppi e caratteri del civil service inglese*, cit., 221 ss.

relazione gerarchica e quindi la sostanziale assunzione di paternità per la concreta gestione della macchina amministrativa, sottende pur sempre l'esistenza di un rapporto di direzione e di vigilanza, che è appunto ciò di cui il ministro è chiamato a rendere conto, anche e soprattutto in presenza di disfunzioni nell'apparato amministrativo cui è preposto [457].

Nel contesto sopra delineato di una amministrazione reticolare e policentrica, del resto, il principio della responsabilità del ministro non perde la sua efficacia, anzi la recupera, in quanto si evidenzia come la responsabilità del ministro vada riferita all'attività ad esso effettivamente spettante, cioè l'attività di direzione e controllo [458].

L'obbligo di rispondere e di sottoporsi alla discussione parlamentare potrebbe sembrare una mera formalità e una magra consolazione, nel momento in cui, come accade, è assai improbabile che la discussione possa condurre all'esito della rimozione del ministro; ed tuttavia può rivestire un significato importante, anche nella prospettiva di fare emergere il rapporto tra tecnica e politica nelle decisioni del governo e di "smascherare" il tentativo di contrabbandare scelte politiche come necessitate da ragioni tecniche, recuperando, almeno, un minimo di trasparenza [459].

Anche solo in questa versione "minimale", l'attivazione della responsabilità politica presuppone, però, alcune condizioni fondamentali: in primo luogo, è essenziale affermare che non esistono, nel vigente sistema costituzionale, ambiti riservati all'esecutivo e che possano essere esclusi dalla discussione parlamentare, né in nome della tecnica, né in nome della efficienza o di altre ragioni [460]; in secondo luogo, è necessario che il parlamento disponga degli strumenti tecnici e conoscitivi necessari per dare sostanza alla propria attività di controllo e renderla effettivamente penetrante, specialmente nel contesto di cui si è detto, in cui le scelte politiche vengono spesso contrabbandate sotto le vesti della necessità tecnica.

---

[457] L'obbligo di rispondere, così configurato, si configura come un preciso obbligo giuridico, come giuridicamente disciplinato è l'esito, per quanto non scontato ed al limite improbabile, del procedimento, consistente nell'interruzione del rapporto fiduciario: tra la responsabilità politica, come prevista in costituzione, e la responsabilità giuridica non esiste quindi (diversamente da quanto sostiene G. U. Rescigno, voce *Responsabilità (dir. cost.),* in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 1341 ss., 1344 ss. e Id., *La responsabilità politica*, Milano 1967, 45 ss.) una irriducibile alterità, che invece esiste tra le varie fattispecie di responsabilità comunque disciplinate dal diritto (anche costituzionale) e la c.d. responsabilità "diffusa" (che invece lo stesso G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., 113 ss., affianca alla responsabilità politica c.d. "istituzionale"): per l'affermazione secondo cui l'assenza di vincoli sostanziali nel giudizio sulla responsabilità politica (in quanto espressione della libertà del mandato e della conseguente ulteriore responsabilità del parlamentare di fronte all'elettore, e a cascata, della libertà di quest'ultimo, e quindi pienamente ricondotta nel quadro delle garanzie giuridiche delle libertà costituzionali) non ne determina una assoluta irriducibilità rispetto alla responsabilità giuridica, e per la critica della nozione di "responsabilità diffusa", v. V. Angiolini, *Le bràci del diritto costituzionale*, cit., 57 ss., e in particolare 60 ss. e 98 ss.).

[458] Non si ritiene quindi condivisibile quanto sostiene G. U. Rescigno, voce *Responsabilità*, cit., 1345, e cioè che la responsabilità politica, diversamente dalla responsabilità giuridica, comporterebbe (non già in via eccezionale, ma di norma) la responsabilità anche per fatto altrui: la responsabilità è sempre per fatto proprio, quand'anche tale fatto sia semplicemente un un'omissione, come ad esempio la mancata reazione a fronte di comportamenti di organi e soggetti sottoposti alla propria vigilanza o, comunque, operanti nell'ambito in cui si esplicano le attribuzioni del ministro, ancorché posti in posizione di indipendenza (sul punto, v. L. Principato, *La responsabilità politica* per fatto delle *autorità amministrative indipendenti,* in *Giur. cost.* 2004, 1393 ss.).

[459] Se, come osserva G. U. Rescigno, voce *Responsabilità*, cit. 1342 s., la responsabilità, in qualunque sua forma o specie, presuppone la libertà e quindi, nel caso della responsabilità politica, l'adozione di scelte politiche, non potrà che incombere sul soggetto che è chiamato a rispondere l'onere di dimostrare che non di scelta politica si è trattato, ma di atto o comportamento dettato da ragioni "tecniche".

[460] Che non si tratti di una acquisizione scontata, lo dimostra ad esempio la vicenda, già richiamata, del tentativo di affermare l'esistenza di uno spazio riservato al governo (o meglio, al consiglio supremo di difesa) in materia di spese militari.

In questa prospettiva si potrebbe forse pensare a valorizzare il ruolo delle commissioni parlamentari come strumento di controllo sull'attività complessiva del governo [461]: in particolare, le commissioni potrebbero rappresentare uno snodo fondamentale nel rapporto tra parlamento e governo, svolgendo un ruolo più incisivo di controllo rispetto alle scelte del governo e dei ministri [462]: basti pensare, ad esempio, al controllo sul conferimento e sulla revoca di incarichi dirigenziali, che potrebbe dare sostanza a quell'obbligo di motivazione ancora oggi assente e stimolare un dibattito, anche nella pubblica opinione, sulle ragioni che sorreggono determinate scelte [463].

Certo, questo presuppone che le commissioni vengano profondamente ripensate per svolgere al meglio questo ruolo, e dotate di strumenti adeguati, anche sotto il profilo del supporto tecnico ed informativo; presuppone poi una più netta definizione del ruolo dei rappresentanti delle forze di opposizione all'interno delle commissioni [464]; presuppone, infine, anche un minimo di autonomia delle commissioni rispetto agli stessi gruppi parlamentari, se non altro per evitare fenomeni profondamente discutibili come quello, recentemente verificatosi, della sostituzione di alcuni membri del partito di maggioranza contrari a determinate misure del governo.

Una simile valorizzazione del ruolo delle commissioni – non certo come strumento interdittivo in grado di bloccare le scelte della maggioranza, ma come strumento di trasparenza idoneo a far luce sulle ragioni che muovono le scelte governative, e a "smascherare" la politicità sottesa a decisioni governative contrabbandate come scelte o

---

[461] Le commissioni potrebbero così recuperare, su un altro versante, quel ruolo centrale che hanno in parte perso dopo le riforme elettorali: come osserva M. Midiri, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2007, 1035 ss., dopo la svolta maggioritaria del 1993 le commissioni parlamentari perdono il ruolo di centro di equilibrio del sistema dei partiti, e hanno un ruolo sempre minore nel procedimento legislativo, sempre più dominato dal governo; l'a. si chiede quindi se non si possa recuperare un ruolo delle commissioni, come momento di "apertura" alla società, da un lato, e come strumento di controllo dell'attività del governo dall'altro.

[462] Un ruolo sicuramente più efficace rispetto a quello svolto dai tradizionali istituti dell'interrogazione e dell'interpellanza, che anche le riforme regolamentari della fine degli anni novanta non sembrano riuscite a rivitalizzare: cfr. sul punto G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa,* Bologna 2012, 284.

[463] Ciò potrebbe portare ad attivare un circolo virtuoso, anche con il coinvolgimento della giurisdizione: per esemplificare, si può ricordare il caso, già ricordato, della rimozione, disposta dal Ministro dell'economia, del consigliere di amministrazione della RAI Petroni: il provvedimento venne annullato dal t.a.r. del Lazio (t.a.r. Lazio, Roma, sez. III, 8 novembre 2007 n. 11271) anche facendo riferimento agli atti della audizione del ministro di fronte alla commissione parlamentare di vigilanza, dai quali si desumeva chiaramente, per ammissione dello stesso ministro, che l'iniziativa della rimozione non era in alcun modo determinata da addebiti rivolti al consigliere, ma esclusivamente da motivazioni politiche, e cioè dalla volontà di "riequilibrare" i rapporti politici all'interno del consiglio di amministrazione in modo da armonizzarli con l'orientamento del nuovo esecutivo.

[464] Analogamente a quanto in parte è accaduto con le riforme regolamentari del 1998 con riferimento all'istruttoria legislativa: sul punto v. G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa,* cit., 262 ss., che in particolare segnala il ruolo che il regolamento della camera attribuisce alle minoranze nella richiesta di materiale informativo al governo: l'a. tuttavia segnala (264 ss.) lo scarso utilizzo fatto dalle opposizioni di tali strumenti, addebitabile anche "al fatto che le procedure informative siano entrate da tempo a far parte delle normali modalità di lavoro delle commissioni ai fini della elaborazione dei testi legislativi", e soprattutto la scarsa efficacia di tale ruolo rispetto all'esito del procedimento legislativo, ingabbiato nelle logiche della contrapposizione tra maggioranza ed opposizione, anche a seguito dell'utilizzo da parte del governo di strumenti discutibili quali i c.d. "maxi emendamenti". Quanto alle commissioni c.d. di controllo e di garanzia, la concessione più rilevante rispetto al ruolo delle opposizioni è stata sinora l'attribuzione alle stesse della funzione di presidenza delle commissioni; fa eccezione il comitato per la sicurezza della repubblica, per cui la l. n. 124 del 2007 prevede, oltre all'affidamento della presidenza ad un membro dell'opposizione, anche "la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni" nella composizione del comitato.

necessità "tecniche" - potrebbe costituire un tassello fondamentale di quello "statuto dell'opposizione" che da troppo tempo si richiede come fondamentale contrappeso alla evoluzione in senso maggioritario della forma di governo, e che tuttavia sembra ancora molto lontano dal concretizzarsi [465].

19. (segue) *c) Quale ruolo per la giustizia costituzionale a fronte delle trasformazioni in atto?*

Un ultimo cenno, necessariamente sommario e solo al fine di introdurre qualche spunto di discussione, può essere dedicato al ruolo che, nel contesto che si è cercato di delineare, può essere svolto dalla giustizia costituzionale.

Incominciando dal livello del rapporto tra politica ed amministrazione, non vi è dubbio che la corte possa giocare un ruolo importante (in stretta connessione, peraltro, con le varie istanze giurisdizionali) nell'affermazione del principio di separazione: senza alcuna pretesa di completezza, si può ad esempio ricordare la giurisprudenza, già richiamata, sul principio del concorso (e sulla composizione delle relative commissioni) [466], o quella in materia di *spoils system* [467]. nonostante i margini di indeterminatezza, già rilevati, in ordine alla precisa delimitazione di quegli incarichi presuppongono una più stretta relazione fiduciaria tra vertice politico e dirigenza.

Analogamente si può richiamare anche la giurisprudenza in cui la corte si è pronunciata nel senso dell'illegittimità di provvedimenti legislativi che incorporano valutazioni tecniche, affermando la necessità che le valutazioni tecniche trovino spazio all'interno del procedimento amministrativo: non tanto come affermazione dell'esistenza di ambiti riservati alle valutazioni di organismi tecnici, quanto come espressione dell'esigenza che la valutazione tecnica sia acquisita e ponderata in un contesto che garantisca la possibilità di

[465] E' significativa, al riguardo, anche la scarsa o nulla attenzione dedicata, nel progetto di riforma approvato in prima deliberazione dal senato il 13 ottobre 12015, al ruolo delle commissioni di inchiesta di cui all'art. 82 cost.: in un contesto in cui sarebbe stato così importante rafforzare i contrappesi rispetto al potere della maggioranza, si è persa ancora una volta l'occasione di valorizzare il ruolo di tale fondamentale strumento conoscitivo, come si sarebbe potuto fare, esempio, riequilibrando, sia all'atto della loro costituzione, sia al loro interno, il peso di maggioranza ed opposizione.

[466] Su cui oltre alle decisioni già richiamate (*supra,* paragrafo 15), v. Corte cost., sent. n. 225 del 2010 (su cui A. Pertici, *I limiti di derogabilità della regola del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi: una riserva di legge (sempre più) rinforzata in via giurisprudenziale*, in *Giur. cost.* 2010, p. 2565 ss.) e, da ultimo, la nota sentenza n. 37 del 2015 (su cui v. C. Nardocci, *La Corte tiene ferma la regola del concorso pubblico nella progressione in carriera: questa volta nei confronti dello Stato*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 luglio 2015), sulla illegittimità costituzionale della previsione che consentiva alle agenzie fiscali di attribuire, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, con durata fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso: la sentenza, riprendendo precedenti decisioni, precisa anche che la regola del concorso non è in alcun modo soddisfatta dal rinvio all'art. 19, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, e cioè dalla c.d. "procedura selettiva" consistente, semplicemente, nell'obbligo per l'amministrazione di rendere conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta, e nell'obbligo di acquisire e valutare le disponibilità dei funzionari interni interessati: ciò, per la corte, non basta a rinvenire i caratteri di "una procedura aperta e pubblica, conformemente a quanto richiesto dagli artt. 3, 51 e 97 Cost. (sul punto si richiamano le sentt. n. 217 del 2012, n. 150 e n. 149 del 2010, n. 293 del 2009, n. 453 del 1990).

[467] Cfr. *supra*, paragrafo 15.

interlocuzione di tutti gli interessi coinvolti, vuoi attraverso la partecipazione al procedimento, vuoi attraverso la possibilità del sindacato giurisdizionale [468].

Venendo invece al profilo, indubbiamente più delicato, della forma di governo e della sua organizzazione interna, va intanto segnalato come la corte abbia sinora tenuto fermo il quadro risultante dalle vigenti regole costituzionali, respingendo quelle tesi e ricostruzioni che postulavano un sostanziale mutamento delle stesse a seguito delle riforme intervenute a livello legislativo, in particolare con riguardo ai sistemi elettorali [469].

Ciò premesso, resta da chiedersi se non si potrebbe ipotizzare un ruolo più incisivo della giustizia costituzionale a fronte delle trasformazioni in atto, che come si è tentato di evidenziare, sembrano denotare un mutamento sostanziale degli equilibri interni al governo, ed una sostanziale vanificazione del momento della collegialità.

Ad esempio, prendendo le mosse dalla giurisprudenza con cui la corte ha ammesso la legittimazione del singolo ministro ad essere parte del conflitto di attribuzioni laddove si tratti di difendere, non già le sue attribuzioni conferite legislativamente, ma la sua complessiva posizione all'interno del consiglio, ci si potrebbe chiedere se non si possa considerare la possibilità di ammettere singoli ministri a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del presidente del consiglio, a fronte di clamorose violazioni del principio di collegialità.

Una simile soluzione non sembra incompatibile con la ricostruzione della posizione del ministro nel contesto costituzionale quale emerge dalla giurisprudenza della corte [470]: se da un

---

[468] Si v., ad esempio, la sent. 271 del 2008, in cui l'esercizio da parte della regione del potere di escludere la rimborsabilità di alcuni farmaci è configurato "come il punto di arrivo di uno speciale procedimento amministrativo, in particolare caratterizzato dal determinante ruolo valutativo di un apposito organo tecnico nazionale sulla base dei criteri determinati dal legislatore statale", procedimento "che evidentemente garantisce pure i soggetti direttamente interessati, anche attraverso la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, consentendo il soddisfacimento delle tutele richieste fin dalla fase cautelare, ove ne ricorrano i presupposti, e comunque con immediatezza da parte del giudice competente a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo". Sul punto, v. A. Mangia, *Tutela della salute e valutazioni tecniche: un limite al regionalismo? Discrezionalità legislativa e valutazioni tecniche*, in L. Violini (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare? Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano 2010, 51 ss., 74 e s., che osserva come non sia diversa la logica in base alla quale vengono annullate le leggi – provvedimento che consentono il prelievo in deroga delle specie protette, "non solo perché eludono il rischio di impugnazione avanti al TAR, ma soprattutto perché eludono la possibilità di contraddire per i soggetti privati (e cioè associazioni venatorie e ambientaliste) anche in sede di elaborazione della disciplina".

[469] Così, nella sentenza n. 262 del 2009, la corte ha avuto modo di precisare che l'indicazione del candidato *premier* sulla scheda "non è idonea a modificare la posizione costituzionale del presidente del consiglio dei ministri"; e analogamente, nella sentenza n. 23 del 2011, la corte ha escluso che disciplina elettorale che prevede l'indicazione del capo della coalizione incida sul potere del presidente della repubblica in sede di nomina del presidente del consiglio.

[470] Il riferimento obbligato, ovviamente, è ancora alla ormai risalente sentenza n. 7 del 1996: se è vero che, come osserva in tale pronuncia la Corte, "la logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell'organo di cui essi fanno parte.", e che tale assorbimento viene meno "quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l'operato, lo distingua e lo isoli dalla responsabilità correlata all'azione politica del Governo nella sua collegialità", allora la medesima *ratio* dovrebbe applicarsi quanto siffatto "isolamento" del ministro rispetto alla collegialità derivi, oltre che dalla approvazione di una mozione di sfiducia individuale, da singoli atti o comportamenti degli altri componenti del governo o del presidente che determinino lo stesso effetto, sia pure non in via permanente ma in riferimento alla adozione di un singolo atto. Una cauta apertura in questo senso si rinviene ad es. in A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 1998, 346, ove si osserva, sempre argomentando a partire dalla sentenza n. 7 del 1996: "sussistono tutte le premesse perché – accanto ai conflitti tra organi, titolari di autonome attribuzioni costituzionali, ma interni a uno stesso potere funzionale – si verifichino e siano ammessi dalla Corte anche conflitti – da noi *retro* ipotizzati solo eventualmente – fra organi interni a uno stesso potere funzionale, che tuttavia nemmeno siano titolari di *esplicite* attribuzioni costituzionali. Proprio il caso

lato si deve correttamente escludere che determinati spezzoni dell'amministrazione, in assenza di uno specifico riconoscimento costituzionale, possano essere isolati dal complesso dei restanti organi ed uffici amministrativi e quindi ammessi a rivendicare davanti alla corte attribuzioni conferite con semplice legge ordinaria (per quanto in nome dell'esigenza di dare attuazione ad obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, o in nome di più o meno definite funzioni di "garanzia" di diritti o di principi costituzionali) [471], altra questione è la possibilità di ricorrere a difesa, non già di specifiche attribuzioni conferite con legge, ma della stessa posizione complessiva del ministro nell'ambito del governo [472].

E' ovvio, peraltro, che una simile possibilità, anche qualora la si voglia ammettere, è probabilmente destinata a rimanere sullo sfondo del sistema, per essere, al più, attivata solo in presenza di situazioni del tutto anomale e particolari, dal momento che simili situazioni conflittuali dovrebbero trovare, in condizioni di normalità, la loro soluzione in sede politica.

Una qualche maggiore effettività potrebbe invece connettersi alla possibilità, offerta alle minoranze parlamentari, di sollevare conflitto di attribuzione a difesa delle prerogative parlamentari a seguito di comportamenti o atti del governo tendenti ad impedire o menomare la discussione parlamentare sulle politiche governative, non solo a livello legislativo, ma anche rispetto alle decisioni c.d. di "alta amministrazione", comprese quelle di carattere organizzativo (ad esempio, come si è detto, nomine e revoche di alti incarichi dirigenziali): una simile possibilità potrebbe concorrere a dare effettiva sostanza e a rafforzare il potere di controllo delle assemblee, e soprattutto delle commissioni parlamentari, cui si è accennato in precedenza.

A questo proposito, può assumere un significato di rilievo la sentenza n. 69 del 2009, con cui la corte ha deciso il conflitto di attribuzioni sollevato dalla commissione parlamentare di vigilanza contro il governo in relazione alla revoca di un componente del consiglio di amministrazione della RAI [473]: se infatti la legittimazione della stessa commissione di vigilanza (così come quella delle commissioni di inchiesta, e del comitato di controllo sui servizi di informazione) ad essere parti di conflitti di attribuzione era già pacificamente ammessa, le decisioni sinora emesse dalla corte in questa materia riguardavano sempre la legittimazione *passiva* delle commissioni, a fronte di ricorsi provenienti da poteri diversi

---

eccezionale della *rimozione* di un Ministro ('sfiduciato') da parte del Presidente del Consiglio delinea un quadro di potenziali lesioni così gravi da poter forse giustificare un'estensione del concetto di 'conflitto tra poteri', ma è appena il caso di sottolineare l'urgenza di una revisione e di un aggiornamento 'normativo', e non solo giurisprudenziale, di tutta la materia".

[471] Come si era tentato di fare, ad esempio, con riferimento alle autorità indipendenti: sul punto, sia consentito rinviare alle considerazioni già espresse in M. Cuniberti, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, cit., 537 ss., e ai riferimenti giurisprudenziale e dottrinali *ivi* contenuti: alle considerazioni già espresse in quella sede, che qui si confermano, merita solo aggiungere che la possibilità di ammettere settori dell'amministrazione a sollevare conflitti di attribuzione sembra da escludere anche in considerazione del rischio, tutt'altro che improbabile, che determinati organi amministrativi possano utilizzare tale strumento per difendere, davanti la corte, attribuzioni conferite sulla base di norme UE col risultato di restringere ulteriormente i già esigui spazi della discussione e deliberazione in sede parlamentare; si pensi, ad esempio, alla possibilità di utilizzare il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio per contestare scelte parlamentari che lo mettano in qualche modo in discussione.

[472] In un'ottica inversa rispetto a quella di cui qui si discute, questa possibilità sembrerebbe ammessa, ad es., da S. Merlini, *Il governo parlamentare*, cit., 154, che ipotizza un intervento della corte di fronte alla pretesa del consiglio dei ministri di avocare a sé la fissazione dell'ordine del giorno, attribuzione riservata al presidente.

[473] Corte cost., sent. n. 69 del 2009, su cui v. R. Dickmann e G. Malinconico, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo (nota a corte cost. 13 marzo 2009, n. 69)*, in *www.federalismi.it*, 18 marzo 2009, e C. Caruso, *Il caso Petroni davanti alla Corte, ovvero della metamorfosi dell'atto politico,* in *www.forumcostituzionale.it*.

dall'esecutivo [474]; con la sentenza ora richiamata, invece, per la prima volta la corte ammette (e risolve favorevolmente) un conflitto sollevato *da* una commissione parlamentare *contro il governo*.

Pur se chiaramente legata alle specificità del caso e soprattutto dalle peculiarità che contraddistinguono la commissione di vigilanza, la novità appare, quindi, significativa, nel senso di valorizzare le funzioni parlamentari di controllo: ma è chiaro che è destinata a rimanere un caso isolato, sino a che le commissioni rimarranno condizionate dalle logiche della maggioranza di governo, e non sarà adeguatamente valorizzato il ruolo delle opposizioni in particolare nella attività di controllo sulle funzioni c.d. di "alta amministrazione" del governo.

La possibilità per le minoranze parlamentari di ricorrere per conflitto di attribuzioni potrebbe quindi rappresentare, sua pure nelle forme dell'*extrema ratio,* un possibile argine rispetto a misure, provvedimenti o comportamenti del governo che abbiano come effetto di sottrarre irrimediabilmente alla discussione parlamentare (e, quindi, anche alla pubblica opinione) determinate decisioni [475], magari anche solo attraverso l'impedimento opposto alla piena conoscenza, da parte delle camere (o delle commissioni parlamentari), del materiale informativo e documentale che supporta determinate scelte. Anche questo potrebbe rappresentare un possibile argine contro la tendenza, più volte rilevata, alla commistione tra motivazioni "tecniche" e motivazioni politiche di determinate scelte, contribuendo a "smascherare" la politicità sottesa a scelte governative contrabbandate come osservanza di mere regole "tecniche".

Lo strumento del conflitto, oltre ad essere forse praticabile già a costituzione invariata [476], appare il più adatto anche per l'elasticità che lo contraddistingue, e per la possibilità della verifica preliminare di ammissibilità, che ne scongiurerebbe un utilizzo improprio: e potrebbe costituire una forma di contrappeso dotato di un minimo di efficacia in più rispetto ad un ambiguo "statuto delle opposizioni" tutto affidato ai regolamenti parlamentari.

Certo, questo presuppone, come si è già notato in precedenza, che tali funzioni conoscitive e di controllo siano adeguatamente valorizzate (se non in sede costituzionale, almeno attraverso i regolamenti parlamentari): ma anche dalla attivazione di simili meccanismi non ci si deve attendere troppo, sino a che il parlamento, le forze politiche ed i singoli parlamentari non saranno in grado di definire e recuperare il proprio ruolo a fronte delle trasformazioni in atto; il che appare problematico – in un contesto di progressiva erosione dello spazio della politica, per la concomitante azione della tecnica, dei mercati e delle istituzioni sovranazionali - anche per lo scadimento della qualità complessiva del personale politico, prodotto dell'inadeguatezza degli strumenti di selezione, sia all'interno delle stesse forze politiche, sia al livello della legislazione elettorale.

---

[474] V. , per quanto riguarda le commissioni di inchiesta, le ordd. n. 228 e 229 del 1975; la sent. n. 231 del 1975; l'ord. n. 73 del 2006; la sent. n. 241 del 2007 e la sent. n. 26 del 2008 (sul punto, cfr. R. Dickmann, *Profili costituzionali delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Diritto e società* 2007, 483 ss.). Per quanto riguarda la commissione di vigilanza, v. la sent. n.. 171 del 1997, la sent. n. 49 del 1998, la sent. 502 del 2000; per quanto riguarda invece il comitato di controllo, v. l'ord. n. 209 del 2003 e la sent. n. 139 del 2007.

[475] Si v. ad esempio quanto osserva, rispetto alla discutibile prassi che vede il presidente del consiglio sottrarsi all'obbligo di presentarsi in aula in occasione del c.d. *question time,* G. Rivosecchi, *Quali rimedi all'inattuazione del "premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione,* in *Quad. cost.* 2004, 818 ss.; e lo stesso potrebbe dirsi per l'altrettanto discutibile prassi (su cui G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa,* cit., 284 s.) che vede i ministri sottrarsi all'obbligo di rispondere alle interrogazioni a risposta immediata, facendosi sostituire dal ministro per i rapporti con il parlamento, in patente violazione dell'art. 64, comma 4, cost.

[476] Sul punto v., con riferimento alle percentuali di parlamentari di cui all'art.72, u. c., o all'art. 138, cost., A. Ruggeri, A Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale,* Torino 1998, 344, e gli autori *ivi* citati.