

## I vent'anni della Legge 241/1990\*

di Nino Longobardi

SOMMARIO: 1. Un «cammino» segnato da ostacoli ed ambiguità. 2. Il dato di fondo. 3. Ostacoli e ambiguità: il carattere regressivo delle c.d. tesi sostanzialistiche. 4. *Segue*: La riforma della legge 241, il mancato potenziamento della figura del responsabile del procedimento e la sottovalutazione della dimensione organizzativa. 5. *Segue*: l'introduzione di un modello generale di amministrazione connotato da irrazionalità. L'evoluzione di esso nella direzione della precarizzazione e della politicizzazione della funzione pubblica. 6. Il freno limitato e tardivo alla politicizzazione posto dalla giurisprudenza costituzionale e l'adeguamento solo parziale da parte del legislatore. 7. Conclusioni.

### 1. Un «cammino» segnato da ostacoli ed ambiguità.

Ci ritroviamo a parlare della legge sul procedimento a vent'anni dall'entrata in vigore, proprio a Cagliari, dove si è svolto l'incontro del San Giustino «A dieci anni dalla legge n. 241 del 1990». Ancora, grazie all'iniziativa ed alla ospitalità di Andrea Pubusa.

La legge – faccio volutamente anche in questa occasione ricorso ad espressioni di Andrea Pubusa, contenute nella sua monografia su *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino 1998 – ha disciplinato la relazione tra cittadini e amministrazione, di fronte a questa muniti di «diritti», poteri e facoltà, ha introdotto «l'idea di parità di posizione delle parti prima della determinazione finale». Il provvedimento amministrativo è divenuto «frutto di una relazione disciplinata dal diritto». Sono state, quindi, poste le basi per il passaggio «dallo Stato amministrativo all'Amministrazione democratica».

Il cammino della legge 241 nel nostro ordinamento è stato, però, tutt'altro che lineare e permane segnato da ostacoli ed ambiguità.

### 2. Il dato di fondo.

Il dato di fondo è quello della trasformazione dei connotati autoritativi dell'amministrazione ad opera della disciplina del procedimento. Con l'inserimento dei privati nel processo decisionale, che si realizza ove sia ad essi garantito di far sentire la propria voce nei confronti di una amministrazione che ne deve tener conto, «la procedura è divenuta un diritto a sé stante, che si è staccato dal diritto sostanziale soggiacente», «parte di un più generale diritto a una buona amministrazione, che trova riconoscimento costituzionale e comunitario»<sup>1</sup>. Questo dato di fondo è

---

\* Questo scritto deriva dall'intervento all'incontro di «S. Giustino» su «La legge 241/1990 a vent'anni dall'entrata in vigore», tenutosi a Cagliari il 4 giugno 2010. Esso è destinato alla pubblicazione nella rivista *Diritto e Processo Amministrativo*.

<sup>1</sup> Così, molto efficacemente, S. CASSESE, *Le prospettive*, in L. Torchia (a cura di) *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 2009, p. 514.

rafforzato da *standards* e regole globali, che si impongono ormai a molte amministrazioni nazionali. Infatti, il regime regolatorio globale è informato al principio del «giusto procedimento» e tende ad imporlo agli stati<sup>2</sup>.

### **3. Ostacoli e ambiguità: il carattere regressivo delle c.d. tesi sostanzialistiche.**

In modo fortemente ambiguo la concreta affermazione del procedimento amministrativo in funzione dei cittadini, anziché dell'amministrazione, risulta ostacolata in nome di una logica sostanzialistica di verifica dell'obiettiva cura dell'interesse pubblico e della pretesa sostanziale del ricorrente, che si ritiene caratteristica del nuovo giudizio amministrativo<sup>3</sup>.

A proposito, un recente scritto di Garcia de Enterría evidenzia come i sistemi di giustizia amministrativa abbiano raggiunto il punto di rottura in cui diviene inevitabile la sostituzione del modello tradizionale, come si sia al riguardo verificato un «cambio di paradigma» (secondo la fortunata teoria di Kuhn), come assurga a diritto fondamentale il «diritto a una tutela giurisdizionale effettiva» di qualsiasi «diritto materiale» di cui sia titolare il cittadino, anche di quello che continuiamo a chiamare interesse legittimo<sup>4</sup>.

Il Codice del processo amministrativo in elaborazione – si osserva di passata – dopo le amputazioni subite dal testo rappresenta non solo un'occasione persa di adeguamento al nuovo paradigma, ma, cristallizzando l'esistente, rischia di essere un ostacolo al predetto adeguamento.

Questo nuovo paradigma, il giudizio amministrativo come giudizio sul rapporto nulla c'entrano, però, con la svalutazione della legge sul procedimento amministrativo, che non è da essi minimamente richiesta, né autorizzata, come non è autorizzata dalla L. 15/2005 e dal controverso art. 21 *octies*<sup>5</sup>.

Le tesi «sostanzialistiche», svalutando le garanzie procedurali, in definitiva, negano proprio il rapporto instaurato dall'esercizio del potere o, per meglio dire, negano che tale rapporto debba obbedire ad una disciplina che garantisca ai cittadini il corretto esercizio del potere «nel farsi» dell'azione amministrativa.

È conseguenza di esse, più o meno implicita, che il potere deve liberamente esplicitarsi, rifiutando le regole, ove dal potere stesso considerate di intralcio. Giusto procedimento e congrua motivazione, la cui violazione non è efficacemente sanzionata, divengono piuttosto concessioni del

---

<sup>2</sup> N. LONGOBARDI, *Le autorità amministrative indipendenti nel diritto globale*, *Diritto e processo amministrativo*, 2009, p. 882 s. Per la dimostrazione, nonché più ampiamente, sugli effetti della «intrusione di regole globali nelle amministrazioni nazionali», v. S. CASSESE, *Gamberetti, tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 657 ss.

<sup>3</sup> Questo orientamento dottrinale, seguito da alcuni Tribunali Amministrativi Regionali, conduce alla svalutazione delle garanzie poste dalla disciplina sul procedimento, con conseguente compromissione della certezza e dell'effettività della disciplina stessa. Esso assume, appunto, che nel nuovo giudizio amministrativo, in ragione del carattere sostanziale dell'interesse legittimo e della sua risarcibilità, dei poteri istruttori assegnati al giudice, dovrebbe affermarsi una logica sostanzialistica di verifica dell'obiettiva cura dell'interesse pubblico e della pretesa sostanziale del ricorrente. L'orientamento in parola fa anche leva sul controverso art. 21 *octies*, introdotto nella legge n. 241 del 1990 dalla legge n. 15 del 2005, tentando di attribuire a questa norma processuale una portata sostanziale che essa non ha. Si rinvia, anche per i riferimenti di dottrina e giurisprudenza, a N. LONGOBARDI, *La legge n. 15/2005 di riforma della legge n. 241 del 1990*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2005 e ID., *La motivazione del provvedimento amministrativo dopo la L. n. 15 del 2005*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2008, p. 1023 ss.

<sup>4</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, Milano 2010.

<sup>5</sup> La legge 15/2005 ed il controverso art. 21 *octies* da essa introdotto nella legge n. 241 del 1990, al di là delle riposte intenzioni e dei toni autoritari che informano l'impostazione autoreferenziale della legge, risultano impotenti ad incidere sui principi. Al riguardo, si rinvia a N. LONGOBARDI, *La legge n. 15/2005*, cit.

potere che diritti dei cittadini. A questi è consentito reagire nel giudizio amministrativo, che risulta, tuttavia, assai impropriamente chiamato a surrogare il procedimento amministrativo.

Ne deriva anche un evidente squilibrio a vantaggio dell'amministrazione, in violazione del principio di parità processuale delle parti, che rischia di travolgere la terzietà del giudice, chiamato più a soccorrere l'amministrazione, facendosi interprete di un indefinito interesse dell'amministrazione stessa, che a tutelare i cittadini<sup>6</sup>.

Una prospettiva affatto regressiva per chi ritiene che il giudice amministrativo sia oggi chiamato ad assumere il ruolo di protettore dei diritti fondamentali<sup>7</sup>.

#### **4. Segue: La riforma della legge 241, il mancato potenziamento della figura del responsabile del procedimento e la sottovalutazione della dimensione organizzativa.**

Ho ritenuto di dover evidenziare l'ambiguità della più ampia tra le riforme della L. n. 241 del 1990, quella operata con la legge n. 15 del 2005. Un intervento non omogeneo, nel quale coesistono norme precise, anche apprezzabili, su questioni specifiche, disposizioni inutili e/o scontate, astratte disposizioni di principio, nonché un abbozzo di codificazione del diritto amministrativo mediante l'inserimento nella L. 241 di un nuovo Capo, il IV bis, intitolato «Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso».

Le ambizioni codificatorie sono ispirate all'impostazione più tradizionale, che assegna centralità all'amministrazione ed al potere amministrativo, già parzialmente superata dalla L. n. 241 del 1990 e, completamente, dal diritto comunitario. Tale impostazione è tuttavia contraddetta dal medesimo legislatore delle legge n. 15 del 2005, che ha inserito nell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 l'importante aggiunta secondo cui l'attività amministrativa è retta «dai principi dell'ordinamento comunitario». Infatti, dalla cogenza dei principi dell'ordinamento comunitario deriva per il giudice amministrativo il dovere di privilegiare, secondo l'impostazione propria del diritto comunitario e della Carta di Nizza, una interpretazione delle norme in tema di rapporti amministrativi ampliata delle posizioni degli amministrati, anziché restrittiva di esse in nome di una ritenuta supremazia dell'amministrazione e delle sue esigenze; ciò vale anzitutto per le norme introdotte dalla legge n. 15 del 2005, in particolare per il nuovo Capo IV bis.

È certo mancato nella legge n. 15/2005 l'intervento di completamento della disciplina del procedimento amministrativo che ci si poteva attendere, sotto il profilo, in particolare di una migliore disciplina del contraddittorio (nonostante la pratica utilità che deve essere riconosciuta al nuovo art. 10 bis, ovvero al c.d. preavviso di rigetto), dell'introduzione di una disciplina generale della partecipazione anche per quanto riguarda gli atti normativi, amministrativi generali, di

---

<sup>6</sup> Per queste considerazioni, con precipuo riferimento alla critica delle tesi che sostengono la c.d. dequotazione della motivazione, v. più ampiamente N. LONGOBARDI, *La motivazione*, cit., partic. § 5. Ivi riferimenti di dottrina.

<sup>7</sup> Il reinquadramento teorico del diritto amministrativo – ha assai bene argomentato J. B. AUBY, *La bataille de San Romano*, in AJDA, 20 novembre 2001, p. 922 ss. - deve tener conto: a) della fine dell'isolamento del diritto amministrativo e della sua apertura e penetrazione da parte del diritto costituzionale e del diritto comparato; b) della necessità di porsi in una prospettiva di diritto europeo; c) della necessità di testare le questioni del diritto amministrativo alla luce dell'analisi economica del diritto. Soprattutto, va cercata una base per il diritto amministrativo nei diritti fondamentali (*rights – based approach*). Ove si interpreti il diritto amministrativo nel senso favorevole ai diritti fondamentali, prendendo atto che i principi di esso non contengono altri limiti ai diritti fondamentali che quelli posti dagli (altri) organi competenti a regolare questi diritti e quindi il diritto amministrativo divenga strumento di protezione dei diritti fondamentali, è destinato a cambiare anche il ruolo del giudice amministrativo. Da creatore del punto di equilibrio tra interesse generale e diritti dei cittadini il giudice amministrativo diviene protettore di questi diritti.



pianificazione e di programmazione e dell'obbligo di motivazione per gli atti normativi e a contenuto generale.

Si è soprattutto mancato di operare, da parte del legislatore, la valorizzazione della figura del responsabile del procedimento, innovazione centrale nella L. 241, la cui effettiva funzionalità investe la dimensione organizzativa<sup>8</sup>.

Alcuni degli interventi che mi hanno preceduto hanno sottolineato il fallimento dell'istituto della conferenza di servizi (Domenichelli e Follieri), introdotto a fini di semplificazione dalla legge n. 241 del 1990 e divenuto oggetto di continui rimaneggiamenti legislativi della sua sempre più macchinosa disciplina, nonché la permanente scadente qualità di una amministrazione che assai spesso non applica correttamente la legge sul procedimento (Gallo e Iannotta).

Ne esce ulteriormente rafforzata la convinzione che la soluzione dovrebbe essere ricercata nel potenziamento della figura del responsabile del procedimento.

In questa linea occorrerebbe pensare a come addivenire alla designazione di un responsabile unico del procedimento anche in presenza di più amministrazioni, secondo un orientamento presente al momento dell'entrata in vigore della legge 241, ma risultato perdente. Ciò rappresenterebbe non solo un rimedio alla dispersione delle competenze tra le diverse strutture pubbliche, ma anche un importante strumento di apertura e comunicazione tra le medesime strutture.

Conformemente alla *ratio* dell'istituto del responsabile del procedimento, che è quella di dare una spiccata ed autonoma evidenza alla fase istruttoria, quest'ultima andrebbe realmente separata dalla fase decisoria. Solo così può essere apprestata una struttura procedimentale adatta a sentire gli interessati, riservando alla fase dell'istruttoria la consultazione degli interessati<sup>9</sup>.

Su questa strada del rafforzamento del responsabile del procedimento si incontra, però, l'aspetto più gravemente dolente in materia di disciplina di questa centrale innovazione della legge n. 241 del 1990, aspetto che riguarda la dimensione organizzativa, non considerata da questa legge.

Invero, la dimensione organizzativa fa capolino nella legge 241 attraverso una disposizione in essa recentemente introdotta da una legge, la n. 69 del 2009, alla quale vale la pena dedicare un cenno.

Questa legge inserisce tra i criteri che reggono l'attività amministrativa, ai sensi dell'art. 1 della legge 241, l'«imparzialità»; inutilmente, però, sia perché l'imparzialità, insieme al buon andamento, sovrasta dal piano costituzionale i criteri legislativi, sia perché al predetto inserimento non segue una disciplina diretta a dare concretezza al principio costituzionale, ovvero non segue ciò che compete al legislatore ordinario.

La legge n. 69 del 2009 introduce marginali modifiche alla legge 241 con riguardo agli istituti della conferenza di servizi, del silenzio assenso e della dichiarazione di inizio attività (art. 9); sostituisce l'art. 22, c. 2 della legge 241, che ora stabilisce che l'accesso ai documenti amministrativi «costituisce principio generale dell'attività amministrativa»; vincola, tra l'altro (v. l'art. 10), regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 117, c. 2 Cost – mediante l'inserimento di un comma 2 bis all'art. 29 della 241 – a rispettare le disposizioni della 241 «*concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti*».

Nell'ambito della rinnovata disciplina della conclusione del procedimento (art. 7) – operata attraverso la sostituzione dell'art. 2 della L. 241 – che prevede tempi molto più stringenti, assistita,

<sup>8</sup> V. più ampiamente N. LONGOBARDI, *La legge n. 15/2005, cit.*

<sup>9</sup> Cfr. S. CASSESE, *Le prospettive, cit.*, p. 517.

ma in modo poco incisivo, dalla previsione del risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento stesso (nuovo art. 2 bis della L. n. 241), figura la disposizione organizzativa cui si è sopra accennato.

Trattasi del disposto secondo cui «la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale» (c. 9 dell'art. 2, L. 241/1990, come sostituito dall'art. 7, L.69/2009). Disposto risibile oltre che inutile, essendo anche prima di esso insostenibile che la valutazione della responsabilità dirigenziale (prima come ora in presenza di colpa o dolo) possa prescindere dalla considerazione del rispetto dei termini procedurali.

La dimensione organizzativa continua dunque ad essere sostanzialmente non considerata al fine della corretta applicazione della legge 241. Ciò costringe a ripetere che l'attuazione della legge presuppone ciò che manca, ovvero figure di funzionari autonomi, che, per essere al servizio della collettività, devono potere agire all'interno di condizioni organizzative idonee a realizzare e garantire autonomia e imparzialità.

### **5. Segue: l'introduzione di un modello generale di amministrazione connotato da irrazionalità. L'evoluzione di esso nella direzione della precarizzazione e della politicizzazione della funzione pubblica.**

Con l'attuazione della legge sul procedimento amministrativo, sotto l'essenziale profilo organizzativo, ha interferito assai negativamente il d. lgs. n. 29 del 1993 (oggi: d. lgs. n. 165/2001) sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

Con esso è stato imposto un modello generale di amministrazione connotato da irrazionalità, in quanto fondato su falsi presupposti di ordine generale, che in questa sede possono essere solo menzionati: la generale ed acritica assimilazione tra impresa privata e pubblica amministrazione; la separazione-distinzione tra politica e amministrazione sulla base della distinzione tra direzione e gestione e/o tra fini e mezzi; l'indifferenza del regime dell'organizzazione rispetto al regime dell'attività. Ancora, risulta del tutto ignorato il canone fondamentale indicato da Massimo Severo Giannini, secondo il quale occorre partire dall'analisi delle funzioni, diverse tra loro, svolte dall'amministrazione ed anche perciò si muove dall'errato presupposto che esista una dirigenza pubblica uniforme.

Quanto alla distinzione tra politica e amministrazione, l'impianto del d. lgs. n. 29 del 1993 stabilisce una astratta separazione tra una mitizzata funzione di indirizzo politico, assegnata agli organi politici, e la concreta attività amministrativa, di spettanza dei dirigenti, ispirata ad un paradigma "razionale" del processo decisionale, di accertata disfunzionalità.

La scissione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo ed attività amministrativa – secondo la prevista sequenza formalizzata di atti normativi, direttive, obiettivi, piani, programmi, atti di indirizzo, atti attuativi e specificativi, ecc. – comporta, inoltre, nel modello immaginato dal d. lgs. n. 29 del 1993 un elevatissimo grado di complicazione amministrativa, tale da condurre alla paralisi.

La via di uscita dal barocco disegno di Amministrazione prefigurato è stata individuata dalla classe politica nella giustapposizione ad esso di misure di generale politicizzazione dell'Amministrazione. Attraverso di esse non solo la «lottizzazione» è stata estesa al cuore dello Stato, ultimo territorio restatone immune, ma si è perseguito l'obiettivo di trasformare l'intera Amministrazione in una gigantesca e cieca macchina asservita all'indirizzo di maggioranza (in realtà, al variegato personale politico di maggioranza).

Come sintetizzato da Sabino Cassese, il «disegno di mettere le mani sul vertice dell'Amministrazione pubblica ... consta di più parti: precarizzazione dei dirigenti; ricambio di

quelli più alti al cambiare dei governi; appiattimento della dirigenza. L'alta burocrazia perde stabilità e diritto all'ufficio; il dirigente scomodo può essere facilmente allontanato<sup>10</sup>».

## **6. Il freno limitato e tardivo alla politicizzazione posto dalla giurisprudenza costituzionale e l'adeguamento solo parziale da parte del legislatore.**

Ai guasti prodotti dalla riforma e dai suoi rimaneggiamenti legislativi ha posto un tardivo e parziale rimedio la Corte Costituzionale.

Dopo aver timidamente reintrodotta l'essenziale principio di una amministrazione liberale, secondo cui il rapporto d'ufficio deve essere «connotato da specifiche garanzie» affinché il dirigente possa espletare la propria attività in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (v. ad es. sentenza n. 193/2002 e ordinanza n. 11/2002), la Corte ha infine sanzionato la pratica del nostrano spoils system dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 3, c. 7 legge n. 145 del 2001. La fondamentale sentenza n. 103/2007 è stata confermata da una serie di sentenze successive che hanno proiettato una luce nuova sul rapporto d'ufficio della dirigenza pubblica e fatto sperare nella riconduzione della disciplina in questione al quadro costituzionale. Ne sono derivati positivi effetti anche sulla tutela apprestata ai dirigenti pubblici dal giudice ordinario (Corte di Cass., sentenza n. 9814 del 2008) con riguardo all'esercizio del potere di conferimento degli incarichi. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha riconosciuto che «è necessaria una certa procedimentalizzazione» di questa materia, che riveste importanza decisiva per la professionalità e l'imparzialità della dirigenza. Per evitare il conferimento arbitrario degli incarichi il medesimo Dipartimento ha richiesto alcuni adempimenti alle amministrazioni statali (circolare n. 10 del 2007).

L'art. 6 della legge 15 del 2009 e l'art. 37 del d. lgs. n. 150 del 2009 (c.d. riforma Brunetta), in modo assai singolare invero, richiamano oggi al «rispetto della giurisprudenza costituzionale» in materia di disciplina della dirigenza.

In ossequio alla giurisprudenza costituzionale, il d. lgs. n. 150 cit. ha introdotto nell'art. 19 del d. lgs. 165/2001 alcune garanzie per i dirigenti nell'essenziale materia del conferimento degli incarichi, imponendo la previa conoscibilità dei posti da assegnare e la previa indicazione dei criteri di scelta, l'acquisizione delle disponibilità dei dirigenti, la valutazione (necessariamente comparativa) delle predette disponibilità (nuovo comma 1 bis). Soprattutto, il nuovo comma 1 *ter* dell'art. 19 cit., dopo aver stabilito: «*Gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo*» (primo periodo), ovvero solo in caso di accertata grave responsabilità dirigenziale, ha sancito: «*L'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico*» (secondo periodo).

Per quanto possa sembrare incredibile, a distanza di pochi mesi, nella perdurante vigenza del ricordato richiamo legislativo al rispetto della giurisprudenza costituzionale, l'art. 9 c. 32 del d.l. 31

<sup>10</sup> Al riguardo v. più ampiamente N. LONGOBARDI, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata*, Torino 1999, partic. p.p. 159 ss. e 182 ss.; ID., *Costituzione, magistratura e amministrazioni. Il problema dell'ampliamento della democrazia* (2001) e ID., *A dieci anni della legge n. 241 del 1990. Sulle implicazioni tra organizzazione ed attività amministrativa* (2001), entrambi ora in ID., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-costituzionale*, II edizione, Torino 2009, rispettivamente, pp. 139 ss. e 165 ss.; ID., *La riforma «permanente» della dirigenza pubblica tra interventi normativi e concreta applicazione* (2003), ora in Scritti per Giorgio Berti, II, p. 1385 ss., Napoli 2005.



maggio 2010, n. 78 (c.d. decreto sulla manovra) ha disposto che le amministrazioni, alla scadenza degli incarichi, possono conferire ai dirigenti, anche in assenza di una valutazione negativa, incarichi di valore economico inferiore, ha disposto ancora la non applicabilità delle disposizioni contrattuali e normative al riguardo più favorevoli ed ha abrogato espressamente il comma 1 ter, secondo periodo.

Si tratta di una nuova forma di spoil system mascherato, dal momento che vengono a scadere gli incarichi assegnati dal precedente governo. Il punto che interessa qui sottolineare è, però, un altro.

Con un tratto di penna l'ossequio alla giurisprudenza costituzionale è divenuto poco più che formale ed è stata compromessa la possibile valenza meritocratica e garantistica della riforma operata. In assenza di un ripensamento in sede di conversione del decreto legge, risultano conseguentemente autorizzate le più sinistre previsioni anche in ordine alla futura allocazione delle differenzazioni retributive, premiali e punitive, in direzione contraria al merito e alla professionalità.

## **7. Conclusioni.**

La deteriore condizione in cui versa la nostra amministrazione ed i guasti che sono stati prodotti negli anni recenti dalla politicizzazione e da un assetto normativo che non garantisce la dirigenza pubblica emergono talora dalla stampa, specialmente dalle cronache giudiziarie. Affiorano, tuttavia, solo gli aspetti più gravemente patologici di pratiche assai diffuse: dirigenti generali chiamati a coprire responsabilità del livello politico<sup>11</sup>, dirigenti e funzionari rimossi dalle funzioni di responsabili di procedimenti delicati e/o emarginati nonostante i meriti professionali, uso arbitrario del potere di conferimento degli incarichi<sup>12</sup>, finanche in organismi tecnici chiamati a valutare i dirigenti delle amministrazioni.

Si impongono, pertanto, con riguardo alla legge 241 e particolarmente con riguardo al responsabile del procedimento, che ne costituisce l'innovazione centrale, le stesse amare conclusioni di dieci anni fa. Il giusto procedimento e più in generale il carattere liberal-democratico dell'Amministrazione restano vuote formule in assenza di discipline che, sottraendo i pubblici funzionari ad indebiti condizionamenti e pressioni, pongano, anche attraverso statuti predefiniti e garanzie dei funzionari medesimi, idonee condizioni organizzative atte a coniugare efficienza ed imparziale esercizio delle funzioni.

---

<sup>11</sup> In base al principio della responsabilità esclusiva dell'attività amministrativa in capo alla dirigenza, in assenza di efficaci garanzie giuridiche, i dirigenti divengono spesso comodi paraventi, come già sottolineato in N. LONGOBARDI, *A dieci anni dalla legge n. 241 del 1990, cit.*, p. 175.

<sup>12</sup> La Corte dei Conti ha recentemente ritenuto illegittimi, rifiutandone conseguentemente la registrazione, tutti gli incarichi di dirigenza generale decisi dal Ministro dell'Ambiente.