

Tecnici e politica nelle democrazie

di Filippo Patroni Griffi

Premessa

Il tema dell'odierno incontro è di attualità, ma certo non nuovo.

E ancor più di attualità è il sottotema – “C'è una sfida tecnocratica alla democrazia?”. Questa tematica è di attualità con riferimento al dibattito politico italiano, anche di questi giorni, e, soprattutto nei termini posti dall'interrogativo che si è riportato, è riferibile, oltre che alla politica italiana e di altri Paesi europei, alle stesse istituzioni europee e di altri organismi di grande rilievo per la vita istituzionale dei Paesi (BCE, FMI, ecc.).

Restiamo concentrati, nell'analisi, sulla situazione italiana.

Il “settore” assegnato a me –“Il ruolo delle amministrazioni pubbliche”- si articola in due tematiche: l'una, a monte, riguarda la burocrazia pubblica, segnatamente sotto il profilo della elaborazione delle politiche pubbliche e della loro attuazione; l'altra, a mio avviso marginale nell'economia del fenomeno ma non sul piano ordinamentale, concerne, a valle, il sindacato sulle decisioni assunte dai pubblici poteri ad opera del giudice amministrativo. A rigore, questo secondo aspetto non avrebbe nulla a che vedere con la burocrazia –la giustizia amministrativa non rientra nell'apparato amministrativo, semmai ne controlla l'operato- e assai poco con l'elaborazione e l'attuazione delle politiche pubbliche: semmai, quanto al secondo aspetto, la giustizia amministrativa è preposta ad assicurare la corretta attuazione delle decisioni (legittime) assunte nella sede politico-amministrativa. Ma poiché ormai il tasso di approssimazione di cui si nutre il dibattito pubblico consente un livello di genericità nell'analisi dei fenomeni ispirato a un principio di onnicomprensività (per usare un eufemismo...) faremo un cenno anche alla giustizia amministrativa.

Un duplice riferimento a chi mi ha preceduto va però fatto. Due considerazioni mi hanno colpito il particolare. Il prof. Orsina ha sottolineato come, storicamente, il tema

del rapporto tra tecnica e politica nelle decisioni pubbliche sia sempre stato posto sotto il profilo della depoliticizzazione di alcune scelte in favore della tecnica, cioè dall'angolo di visuale dei limiti da porre alla politica nell'amministrazione. Il prof. Cassese mi sembra abbia avvertito che il solo consenso non può legittimare qualsivoglia scelta; in altri termini, se ben intendo, non basta avere il consenso per poter porre in essere qualsivoglia scelta: ciò si tradurrebbe nella "tirannide della politica".

L'approccio al tema e il dibattito politico-giornalistico di questi mesi non mi sembrano tener conto di queste osservazioni, che invece andrebbero seriamente tenute in considerazione.

Politica e amministrazione

La consapevolezza della **compenetrazione tra politica e amministrazione**, nella dottrina italiana, risale quanto meno a Mortati, il quale, a proposito di quell'attività di indirizzo politico che si svolge all'interno di un ministero e si colloca a ridosso dell'attività amministrativa, parla di "indirizzo politico minore"; ed è presente in quella dottrina (per es. Sandulli) che tende a distinguere tra funzione amministrativa e funzione di governo.

Dunque, in qualche modo la politica influenza l'amministrazione e si traduce, si concretizza in essa.

Il rovescio di un siffatto approccio muove dalla concezione weberiana dello Stato e dell'amministrazione: se si ammette, con Weber, che lo Stato è un'impresa, al pari di una fabbrica, non si può allora negare che vi siano, all'interno delle sue aree d'intervento, azioni che non possono e non devono essere caratterizzate dalla preponderanza di valutazioni di opportunità politica.

In realtà, entrambe le impostazioni muovono dalla consapevolezza, in qualche misura fisiologica, della compenetrazione, salvo a delimitarne i confini; ed entrambe avvertono l'esigenza di aree "riservate" all'una e all'altra, o quanto meno distinte l'una dall'altra.

Sicché la politica non può fare a meno dell'amministrazione: Spaventa ammoniva che la libertà va ricercata non nella Costituzione e nelle leggi politiche, bensì nell'amministrazione e nelle leggi amministrative. Questo oggi vuol dire che è nel concreto svolgersi del rapporto tra cittadino e poteri pubblici che si misura il grado di concreta libertà e il tasso di democrazia reale di un ordinamento.

Ma è **anche vero che l'amministrazione non può fare a meno della politica** –cioè delle decisioni espressione di una maggioranza di governo - non foss'altro perché, altrimenti, essa perde la sua stessa legittimazione: in ultima analisi, in via diretta o mediata, la responsabilità di una scelta politica va ricondotta a un soggetto "rappresentativo" della comunità; e così è anche quando la legge demandi a un organo "non politico" una scelta politica (nel qual caso la scelta politica è avvenuta a livello legislativo con l'individuazione del soggetto responsabile).

Si può partire da **qualche certezza schematica**: le decisioni spettano alla politica; l'amministrazione deve metterle in pratica; le decisioni devono essere legittime e, per questo, esistono giudici e controlli (che, a loro volta, devono funzionare bene). Queste cose sono alla base delle democrazie moderne.

In linea di principio, la linea di confine sarebbe chiara: **l'atto legislativo è l'atto politico per definizione, libero nei fini; l'atto amministrativo è esecutivo** della scelta politica ed è rimesso alla burocrazia. Chi, nella politica nelle istituzioni e sui giornali, ragioni così è destinato o a sbattere contro il muro (ed è un suo problema) o a scardinare le istituzioni (ed è un problema di noi tutti). Così non è mai stato e meno ancora può esserlo a fronte della complessità della nostra società, dove non esistono scelte amministrative "esecutive" (che non presuppongano l'esercizio di "discrezionalità", per sua natura "politica", anche quando si affidi a valutazioni tecniche o a valutazioni demandate a tecnici) e dove **il sapere tecnico è indispensabile sia nella fase di elaborazione che in quella di attuazione delle politiche** pubbliche.

Il tema quindi è complesso e non lo si può liquidare con battute giornalistiche, travestite da opinioni politologiche, sui "poteri forti" e le resistenze conservative, le quali ultime ci sono (sui primi non ci pronunciamo perché ricomprendono una tipologia troppo variegata per le mie capacità sistematiche, che va dai taxisti ai farmacisti ai consiglieri di Stato), e vanno combattute, ma con intelligenza e senza scardinare l'assetto istituzionale degli apparati.

Quale il **ruolo della dirigenza rispetto alle decisioni pubbliche e quindi quali i momenti di interferenza** con la politica? Due momenti:

- i) quello della **elaborazione delle politiche pubbliche**: la dirigenza concorre anche al processo decisionale, perché deve fornire, sulla base del proprio

“sapere tecnico”, gli elementi perché la politica possa decidere bene (cioè in maniera legittima, conoscendo i fatti e conoscendo gli aspetti tecnici che sono dietro le possibili scelte) (si pensi all’AIR, versione UK);

- ii) quello dell’**attuazione**: fisiologicamente spetta alla burocrazia l’applicazione della legge e l’attuazione delle scelte politiche. In quest’ambito si pone il problema del “necessario completamento” del dettato normativo e dello spazio di “discrezionalità” rimesso all’amministrazione. Esiste, infatti, in primo luogo, il tema del **rinvio, nelle leggi, a decreti attuativi**, che costituiscono un elemento di “intermediazione” nel dettato normativo e quindi nella scelta politica per eccellenza (la legge); e questo spesso si traduce nel ritardare o vanificare le decisioni della politica. Ciò però può dipendere sì da resistenze conservative (patologia della burocrazia), ma anche dalla presenza in certi settori di regole tecniche che variano continuamente e non possono essere cristallizzate in legge (ragione fisiologica) o, ancora, dall’incapacità della politica di trovare un punto di mediazione, con la conseguenza di scaricare la decisione al momento applicativo (patologia della politica). Per risolvere con serietà il problema, non basta declamare la prima di queste cause, ma occorre attaccare tutte le criticità. E la soluzione non è la politica libera dalla burocrazia, che vuol dire poco.

Il problema si affronta solo dando una corretta soluzione alla distinzione tra politica ed amministrazione, **evitando una naturale tendenza espansiva dell’una e dell’altra**: la burocrazia, soprattutto a livello centrale, tende ad acquisire il controllo del “proprio” indirizzo politico e a spartirlo col governo; la politica tende a prevalere prevaricando la dirigenza (quando ne abbia la forza o la capacità) oppure “occupando” altre amministrazioni: quelle regionali e locali, spesso enti e autorità.

Nell’esperienza italiana, il punto è, a mio avviso, individuare **il giusto punto di equilibrio** tra autonomia dell’amministrazione e della sua dirigenza e autonomia delle scelte decisionali della politica. La soluzione –paradossalmente ma nemmeno tanto- anzi che nell’indebolimento ora dell’una ora dell’altra, potrebbe essere quella di rafforzare l’una e l’altra: in termini di trasparenza, di responsabilità, di *integrity*, di preparazione professionale (questa essenzialmente per la burocrazia). Lo slogan potrebbe essere: assicurare autonomia decisionale alla politica ma “controllarla”, migliorare la pubblica amministrazione.

Io porrei alcuni **punti**, controvertibili e controversi, ma per me **fermi**:

- 1) Quello della distinzione tra politica e amministrazione è un **principio cui non è consentito rinunciare**. L'impossibilità di obliterare *in toto* il principio deriva in primo luogo dal **fondamento costituzionale** dello stesso, testimoniato dagli stessi lavori preparatori della Costituente: Meuccio Ruini, illustrando quello che sarebbe diventato l'art. 97, ebbe ad auspicare, che "lo Stato non sia solo un essere politico, ma anche un buon amministratore, secondo convenienza e secondo giustizia". La *ratio* della separazione tra politica e amministrazione risiede, dunque, nell'esigenza di garantire **l'imparzialità dell'azione amministrativa** (che, come noto, rappresenta a sua volta un principio generale stabilito dalla Costituzione, volto a evitare forme di condizionamento della gestione della cosa pubblica a favore di determinati soggetti) e quindi il principio di **uguaglianza**, nonché, più in generale, a favorire il **buon andamento della macchina amministrativa** in termini di efficienza.
- 2) **La distinzione è oramai nell'ordinamento** dal d.lg. n. 29 del 1993, è stata cristallizzata anche nel testo unico n. 165 del 2001 ed è stata più volte ripresa e confermata dalla Corte costituzionale. Si è addirittura a più riprese parlato di sancire il principio in Costituzione, ma sono molto perplesso perché certi principi, che risentono troppo delle contingenze storico-politiche nella loro applicazione, è bene che stiano fuori dalla Costituzione. Questa contiene già uguaglianza e buon andamento –che sono “valori” di scopo, nel senso falzeiano: una delle possibili declinazioni è quella della distinzione tra politica e amministrazione.

Il **problema teorico** della separazione tra amministrazione e politica trova la sua più **immediata traduzione pratica** in due aspetti:

a) nel **dilemma tra burocrazia stabile o fiduciaria**, che ha animato il dibattito dell'ultimo ventennio in tema di dirigenza pubblica e che, al di là delle parole, costituisce oggi **il nodo politico di fondo**. Quest'ultimo deve essere sciolto attraverso l'individuazione di un **punto di equilibrio** tra ricorso a meccanismi di *spoils system* e garanzia della stabilità dell'impiegato, della sua indipendenza da ogni influsso politico, dell'assicurazione di promozioni regolari per anzianità o per merito (M.

Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, 1881).

La più problematica è **la questione dello spoils system**. Oggi un sistema vero di spoglie esiste, a livello centrale, solo per i vertici delle amministrazioni (capi dipartimento e segretari generali, che decadono dal loro incarico se non confermati). Ma in materia la legislazione è altalenante e si intreccia costantemente con gli orientamenti della Corte costituzionale che vede con sostanziale disfavore ogni forma di sistema delle spoglie.

Ora, è inutile nascondersi dietro a un dito. **Rinunciare alla burocrazia professionale, e quindi** al reclutamento per concorso, alla carriera, alle garanzie di stabilità del dirigente, in favore di assunzioni temporanee di estranei, incarichi dirigenziali fiduciari, revocabilità *ad nutum* **significa semplicemente il ritorno, sotto le mentite spoglie della lotta alla conservazione, all'amministrazione al servizio del politico di turno.**

D'altra parte, non c'è peggior nemico della burocrazia (sana) di quell'alta dirigenza che usa il proprio sapere tecnico e le proprie competenze per ritardare o eludere le legittime decisioni della politica, che vede nella semplificazione delle procedure un attentato a piccole nicchie di potere, che pone mille problemi nella fase applicativa anzi che risolverli, che assume, in definitiva, quell'intollerabile atteggiamento sintetizzato nella formula "io resto, il ministro passa": **le resistenze conservative sono il miglior viatico per le radicalismi capaci di scardinare il sistema e il peggior nemico del serio riformismo.**

La soluzione del problema non è quella di fornire alla dirigenza minori garanzie rispetto all'organo politico, bensì quella di attribuire al dirigente, anche dopo la "privatizzazione" **più responsabilità e maggiore professionalità.**¹

¹ E' significativa al riguardo la posizione assunta negli anni dalla giurisprudenza di Cassazione e Corte costituzionale. Con la privatizzazione, si sarebbe dovuto applicare ai dirigenti pubblici il regime della libera licenziabilità, salvo ristoro economico, previsto dal codice civile per i privati. La Cassazione, facendo leva sullo status di dirigente pubblico e sull'esigenza di garantire la sua autonomia dall'organo politico, ritenne, in maniera abbastanza sbrigativa, che ai dirigenti pubblici si applicasse il regime di tutela reale previsto dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori per i lavoratori privati e pubblici diversi dai dirigenti. E la Corte costituzionale sostanzialmente fornì una copertura costituzionale a questo orientamento. In particolare, nel 2008 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una legge regionale del Lazio che prevedeva un'alternativa tra reintegro e indennizzo, ritenendo che ciò costituisse una forma onerosa di *spoils system*, per giunta a carico del contribuente. La delicatezza del tema si ripercuote sulla questione, di perdurante attualità, del **tipo**

Gli strumenti esistono e in parte sono vigenti. Esempio: unitarietà del sistema di reclutamento (oggi reso possibile, ma non attuato, dalla riforma delle Scuole) e reintroduzione del ruolo unico per assicurare mobilità ma anche una più vasta platea di scelta nell'attribuzione degli incarichi; forte riduzione dell'accesso esterno alla dirigenza e comunque scelta degli esterni sulla base di avvisi pubblici; formazione permanente; rotazione negli incarichi di maggior rilievo (senza però eccedere a danno della professionalità acquisita); retribuzioni legate anche ai risultati (sempre difficili da valutare quantitativamente) ma soprattutto alla posizione rivestita e previamente "pesata"; seria definizione degli obiettivi e valutazione del loro conseguimento (oggi l'una e l'altra affidate agli stessi dirigenti).

Ma anche la politica deve fare (correttamente) il suo mestiere: un politico, un governo, la Politica tanto più sono in balia della burocrazia cattiva quanto più difetti in capacità di decidere, di vigilare sull'attuazione delle decisioni, di valutare i proprio dirigenti. E qui siamo a un punto nevralgico:

b) ruolo degli uffici di diretta collaborazione e relativa provvista – Questi uffici – così come sono venuti delineandosi dal 1993 in poi- sono stati pensati (e Sabino Cassese lo ricorderà) **come uffici di supporto tecnico al vertice politico proprio nella logica della separazione** tra amministrazione e politica (per avere una politica "forte" di un sapere tecnico). Questa logica era coerente con l'idea della separazione e anche con la normale estrazione di **coloro che a quegli uffici erano preposti:** solitamente soggetti estranei all'apparato burocratico (e da questo punto di vista l'assimilazione di questi uffici e dei loro titolari "abituali" all'alta dirigenza è proprio

di tutela spettante al dirigente pubblico illegittimamente licenziato, dopo la modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, che consente, in certe ipotesi, l'alternativa tra indennizzo e reintegrazione. Al di là di questioni più generali (alle pubbliche amministrazioni si accede per concorso, sicché un dirigente illegittimamente licenziato, cui non sia concessa la reintegrazione, dovrebbe sostenere nuovamente un concorso, non so a che età, per rientrare nella p.a.), guardiamo il problema nell'ottica del rapporto tra politica e amministrazione: si licenzia illegittimamente un dirigente ma si consente di surrogare la reintegrazione con un indennizzo. Il risultato è che l'organo politico si è privato (illegittimamente) di un dirigente non gradito; il costo economico di tale *illegittimo* licenziamento, cioè l'indennizzo, grava sulla collettività. E se anche lo si ponesse a carico del politico, delle due l'una: o nei fatti questa responsabilità sarebbe difficilmente *enforceable* o, per il timore di essa, il dirigente non verrebbe licenziato nemmeno quando dovrebbe esserlo.

un errore), dotati di una forte professionalità sul piano tecnico e indipendenti sia dalla politica che dall'amministrazione. Questa posizione degli uffici e la provenienza dei loro titolari può ovviamente essere messa in discussione e rivista. Ma non, a mio avviso, sulla base della lotta alle caste, non con crociate contro questa o quella categoria, non ipotizzando una rete di più o meno oscuri legami tra gli appartenenti alle categorie, ma in modo serio e istituzionale. Bisogna **assicurare, in primo luogo, un serbatoio di eccellenza tecnica alla politica**: il che implica ampliare il serbatoio dentro il quale poter scegliere e non restringerlo; e, al tempo stesso, implica che chi sia chiamato a questi incarichi sia capace di ragionare e ragioni in un'ottica non "burocratica", ancorché in senso buono, perché avremmo solo una duplicazione degli uffici di *line*, bensì in un'ottica di coordinamento delle azioni politiche e di supporto tecnico diretto alla elaborazione e all'attuazione delle politiche pubbliche.

Decisioni pubbliche e giudici (amministrativi)

Su questo aspetto potrò essere più breve e schematico, spero non lapidario. Se ci si può sbizzarrire, entro certi limiti, sui meccanismi decisionali delle politiche pubbliche, **sul sistema delle tutele**, perché di questo si tratta, **non si scherza**. Qui non si discute di tecnica e politica all'interno dell'amministrazione, bensì di controllo di legalità sull'operato dei pubblici poteri (e quindi sia di tecnici e sia di politici).

L'idea che il sistema delle tutele, in linea di principio, possa rallentare o vanificare le decisioni pubbliche è un'idea profondamente antidemocratica, anzi, illiberale. Bisogna spezzare questa assurda (dis)equazione "meno tutele più efficienza" (e viceversa). Si deve invece pretendere e assicurare che il sistema delle tutele sia efficiente: cioè rapido, tempestivo, svolto con livelli adeguati di professionalità (il che assicura, più di ogni altra cosa, indipendenza di giudizio).

Le tutele riguardano i diritti, ma riguardano anche il corretto svolgimento dei rapporti economici: ogni fenomeno di corruzione o di semplice cattiva amministrazione, introduce, a livello di procedimento amministrativo e non di processo, un'alterazione della regola del rapporto economico. Cosa fa fuggire l'investitore straniero: la sospensione o l'annullamento di una gara illegittima o un'aggiudicazione frutto di corruzione che si consolidi per il mancato intervento di un giudice? Qui la giurisdizione assolve la sua funzione "strumentale", di cui parlava Calamandrei, che consiste nell'assicurare il rispetto della regola posta a garanzia di un diritto. L'alternativa, se il giudizio civile e quello amministrativo non funzionano o sono

messi da parte perché intralciano la politica e l'amministrazione, è "l'esondazione del diritto penale" (Panebianco).

La storia della giustizia amministrativa è sempre stata studiata nell'ottica di una progressiva emersione di tutela per concentrarsi negli ultimi anni sul tema dell'effettività della tutela. Quindi è una storia, per la verità recepita dai legislatori nazionali, anche su impulso delle Corti sovranazionali, tesa a conseguire più tutele e più controllo sui pubblici poteri. Se però si legge "il partito avverso", sembra che viceversa il problema siano proprio la tutela e il controllo sui pubblici poteri. Per fortuna ciò non avviene ovunque e meno che mai in ambito UE, dove la tutela, anche cautelare, avverso i pubblici poteri è una condizione fondamentale per assicurare la concorrenza corretta sui mercati.

Conclusioni e prospettive

Il rapporto tra politica e amministrazioni presenta perduranti criticità –e forse è inevitabile- e richiede approfondimenti e riflessioni, anche a carattere "operativo", cioè utili per il legislatore.

Vorrei porre, alla rinfusa, alcune di queste questioni "aperte":

- a) il primo tema è quello di **rafforzare la Politica e migliorare l'amministrazione**. A tal fine occorre valorizzare i compiti di indirizzo e coordinamento in primo luogo a livello di Governo, e quindi il coordinamento del PCM (e della Presidenza) nei confronti dei singoli ministeri. Ma il problema di fondo è che bisogna **definire i compiti di indirizzo della politica mediante l'elaborazione di politiche pubbliche capaci di tradursi in seri obiettivi politico-amministrativi**. Mi viene da sorridere quando sento dire che bisogna consentire agli organi politici di licenziare i dirigenti che non raggiungano gli obiettivi: ma chi lo dice ha mai letto come sono definiti gli obiettivi? E, a monte, come si elaborano le politiche pubbliche in questo Paese? **La dirigenza dovrebbe essere compartecipe** sul piano tecnico non della definizione dei propri obiettivi (come avviene oggi) ma della elaborazione sul piano tecnico delle politiche pubbliche; e poi essere fedele attuatore: e quindi **fedele non al politico ma alla Politica**. Un esempio di corretta compartecipazione? La politica decide come riallocare le risorse

comunitarie che si liberano a seguito di una corretta utilizzazione delle stesse ad opera della dirigenza. Ancora, è compito della dirigenza inserire nei contratti pubblici obiettivi di performance che assicurino una corretta gestione dei tempi di esecuzione dei contratti (il cd. *time to market* del settore privato). Va, in quest'ottica, **rivisto il ruolo degli uffici di staff**: creati come supporto tecnico del ministro per far fronte, nell'elaborazione degli indirizzi, agli uffici dell'amministrazione, questi hanno perso progressivamente il loro ruolo, stretti da improprie convergenze tra politica e amministrazione o essi stessi protagonisti di un'espansione della politica verso l'amministrazione;

- b) bisogna rafforzare **la professionalità dei dirigenti** (e non asservirli) a livello di reclutamento, di formazione, di progressione in carriera ²;
- c) un tema a sé è quello della **dirigenza nelle amministrazioni regionali e locali**: dove si assiste a una patologica e impropria ingerenza della politica, ma dove la presenza della "buona politica" intesa come buona amministrazione

² L'attuazione della delega regolamentare sulla riforma del sistema di reclutamento e formazione, contenuta nella legge di *spending review*, persegue primariamente l'obiettivo di recuperare all'Amministrazione pubblica la capacità di attrarre al suo interno le giovani eccellenze, dotandosi per i prossimi anni di una classe dirigente al servizio delle istituzioni. La riforma del sistema di reclutamento e di formazione di dirigenti e funzionari cerca di coniugare il meglio del sistema francese (fondato sulla centralità dell'ENA, che sforna ottimi dirigenti) e del modello Oxbridge, che si avvale, nella formazione "continua" del *civil servant*, di una rete di eccellenza universitaria. Il **reclutamento** del personale dirigenziale, pertanto, è stato maggiormente accentrato nel corso-concorso organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, estendendo fino al 50% la quota già prevista dall'art. 28 del d. lgs. 165/2001. La portata del corso-concorso, inoltre, è stata estesa per la prima volta ai funzionari, anche al fine di incrementare la democratizzazione dell'accesso ai vertici della funzione pubblica, riducendo conseguentemente il rischio che sia la contiguità con la politica a determinare l'assunzione. La riduzione della frammentazione delle procedure concorsuali indette dalle singole amministrazioni e la cadenza annuale assegnata al corso-concorso mira a rendere appetibile l'appuntamento concorsuale ai giovani laureandi e laureati, motivandoli, già prima dell'ingresso nell'amministrazione, a svolgere un percorso formativo mirato sulle problematiche e sulle esigenze dell'amministrazione stessa. Già oggi, la qualità della selezione dei candidati garantita dalla Scuola è dimostrata dalla richiesta, avanzata dalle Regioni, di organizzare concorsi per il reclutamento dei dirigenti da introdurre nei propri ruoli. La formazione del dipendente, più in generale mira oggi a conferire al soggetto chiamato a lavorare al servizio esclusivo della Nazione non solo nozioni tecniche e competenze specifiche, ma anche e soprattutto valori e abiti mentali che consentano uno spontaneo perseguimento imparziale del buon andamento dell'amministrazione.

richiede probabilmente normative più flessibili che nelle amministrazioni centrali.

Concludo davvero. Politica e amministrazione dovranno continuare a convivere e ad avere conflitti. Guai invece se la tensione venisse meno. Vorrebbe dire che quella dinamica e fisiologica compenetrazione delle due anime della funzione amministrativa hanno trovato un tacito accordo: probabilmente un “patto scellerato” a danno del cittadino.