

Edoardo Nicola Fragale

**STUDIO SUL PRINCIPIO
DI DISTINZIONE TRA POLITICA
E AMMINISTRAZIONE**

**La riserva di indirizzo
come nuovo punto logico di partenza**


**MAGGIOLI
EDITORE**

Indice

INTRODUZIONE	Pag. 15
--------------------	---------

CAPITOLO I

Politica e Amministrazione. Profili storici e ricostruttivi

1. Politica e amministrazione al tempo dello Stato liberale	» 23
2. L'avvento della Costituzione repubblicana e le prime letture nel segno della continuità.....	» 46
3. La necessaria discontinuità: verso il superamento del modello accentrato e legalitario.....	» 51
4. Prime forme di decongestionamento del potere	» 63
5. Il canone dell'efficienza quale nuovo principio di organizzazione.....	» 68
6. Un'ulteriore messa a fuoco: distinzione <i>versus</i> separazione e il problema delle amministrazioni indipendenti.....	» 79

CAPITOLO II

L'erompere della distinzione strutturale

1. Considerazioni introduttive	» 91
--------------------------------------	------

Sezione I

La distinzione funzionale

2. La rottura dell'unità ministeriale e la distinzione funzionale: il problema dell'effettività del potere di indirizzo.....	» 93
3. La funzione direttiva	» 98

4.	La distribuzione delle competenze	»	107
5.	La violazione delle regole sulla distribuzione delle competenze.....	»	117
6.	Il vincolo di coerenza tra indirizzo e gestione: cenni e rinvio.....	»	122

Sezione II

La distinzione strutturale

7.	Superamento della gerarchia e ricadute sul versante strutturale del principio di distinzione....	»	124
8.	Il modello di distinzione accolto nella seconda riforma della dirigenza (1992/1993)	»	129
9.	Il principio di distinzione funzionale nella riforma c.d. Bassanini.....	»	136
10.	La pressione esercitata dall'introduzione di forme di democrazia maggioritaria.....	»	142
11.	La contropinta esercitata dalla giurisprudenza costituzionale	»	158
12.	Il punto logico di partenza nella "distinzione presa sul serio": la condizione di indipendenza del funzionario	»	166
13.	Considerazioni conclusive e linee di ulteriore sviluppo della ricerca.....	»	176

CAPITOLO III

La disciplina della dirigenza nel nuovo modello di distinzione

1.	Il superamento del modello gerarchico e garanzie di stabilità dell'alta burocrazia: percorso della ricerca	»	181
2.	La dissociazione tra contratto di lavoro ed incarico dirigenziale.....	»	186
3.	L'accesso alla qualifica dirigenziale e la stipula del contratto di lavoro	»	200
4.	L'inserimento nei ruoli delle singole amministrazioni.....	»	205
5.	Il problema della stabilità del rapporto di servizio della dirigenza.....	»	212

6.	Sul rapporto organico: la disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali	»	223
6.1.	Tipologie di incarichi conferibili, forma e modalità di affidamento, presupposti organizzativi.....	»	226
6.2.	Esiste un "diritto" all'incarico di livello dirigenziale?.....	»	231
6.3.	La natura giuridica dei provvedimenti di affidamento dell'incarico dirigenziale	»	236
7.	Dicotomia "pubblico/privato" e connotazione in chiave fiduciaria del provvedimento di incarico....	»	253
8.	Fiduciarità ed imparzialità nella disciplina dell'affidamento degli incarichi dirigenziali....	»	260
9.	La disciplina sul conferimento e sul rinnovo degli incarichi nella legislazione più recente....	»	271
10.	Il sistema di misurazione della <i>performance</i> : la direttiva annuale ed il ciclo della <i>performance</i>	»	280
11.	La responsabilità dirigenziale: natura giuridica e caratteri del giudizio	»	291
12.	Le relazioni organizzative tra i diversi livelli dirigenziali	»	302
13.	Gli incarichi di vertice amministrativo	»	310
14.	Il conferimento degli incarichi ad esterni.....	»	318
15.	Altri dispositivi giuridici diretti a disincentivare l'aggiornamento del modello della distinzione funzionale.....	»	320
16.	Considerazioni conclusive e nuove prospettive di indagine.....	»	329

CAPITOLO IV

Un modello da declinare al plurale: la distinzione nei governi regionali e locali

1.	Premesse.....	»	341
----	---------------	---	-----

Sezione I

La dirigenza regionale

2.	Il nodo delle competenze.....	»	342
3.	La differenziazione regionale sul principio di distinzione funzionale	»	350

4. Il versante strutturale della distinzione: la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale » 354
5. Considerazioni di sintesi » 361

Sezione II

La dirigenza nei governi locali

6. Ruolo e natura delle fonti locali..... » 362
7. La fiducia come cardine del modello locale » 372

CAPITOLO V

Il nodo dell'effettività

1. Premesse..... » 381
2. Il paradosso delle dottrine neo-managerialistiche... » 383
3. Uno sguardo sull'effettività nei più recenti cambiamenti formali » 385
4. Il modello di distinzione tra amministrazione reale ed amministrazione formale. Insufficienza delle spiegazioni monocausali: necessità di ulteriori verifiche » 397

CAPITOLO VI

Il nuovo "punto logico di partenza": la riserva di indirizzo politico

1. Premesse..... » 403
2. Le diverse teorie dell'indirizzo politico: uno sguardo d'insieme » 406
3. La legalità/indirizzo e la ineliminabile lacunosità dell'ordinamento » 415
4. La natura dell'attività direttiva: funzione di orientamento della scelta di merito » 420
5. La messa a fuoco del problema: potere direttivo, discrezionalità amministrativa e scelta di merito » 429
6. Sui limiti del potere di direttiva..... » 438

CAPITOLO VII

Considerazioni conclusive

1. Alla ricerca di un più equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali » 457
2. Possibili correttivi » 462

- BIBLIOGRAFIA » 473