

Memorie del Dipartimento di Scienze Giuridiche di Torino

a cura di Maria Pia Genesin

***L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa.
Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello
Jovene, Napoli, 2009***

ABSTRACT

Obiettivo di quest'opera è quello di ridestare interesse verso una figura che, pur con le inevitabili ambiguità che la connotano, consente di mettere in luce la dinamica dei rapporti politica-amministrazione in un ordinamento policentrico come quello italiano attuale. L'alta amministrazione ha rappresentato, a far data dall'introduzione del principio di insindacabilità dell'atto politico ad opera della l. n. 5992 del 1889, la valvola di sfogo che ha permesso e permette tuttora di rendere sindacabili atti promananti dagli organi di governo delle amministrazioni a vertice politico nei quali la discrezionalità è massima. In tempi più recenti, pur essendo scomparso l'esplicito riferimento ad essa nel corpo delle norme relative alla disciplina delle competenze del Consiglio dei Ministri (l. n. 400/1988), una significativa valorizzazione dell'alta amministrazione è derivata dall'introduzione, ad opera della legislazione di riforma del pubblico impiego, del principio di distinzione delle funzioni di indirizzo amministrativo da quelle di gestione nelle amministrazioni a vertice politico. Si può, infatti, ritenere che l'introduzione di tale criterio di riparto delle competenze, avente fondamento nel principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., come riconosce anche la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, abbia contribuito a far emergere la rilevanza sul piano organizzatorio dell'alta amministrazione quale nozione che esprime un determinato assetto di funzioni all'interno delle amministrazioni a vertice politico. Sulla base dei risultati ottenuti rapportando l'alta amministrazione al principio di insindacabilità dell'atto politico e al principio di distinzione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione, il lavoro si snoda attraverso la ricostruzione della dinamica dei rapporti interorganici nell'ordinamento statale, tra vertici politici e vertici burocratici degli apparati ministeriali, nonché dei rapporti intersoggettivi fra enti territoriali allo scopo di esplicitare la presenza e le caratteristiche delle funzioni di indirizzo amministrativo, di cui l'alta amministrazione è espressione. Ne risulta un quadro d'insieme finalizzato a far comprendere come l'alta amministrazione, pur essendo attività strutturalmente amministrativa, si distingua sul piano del regime giuridico sia dall'attività politica dell'Esecutivo che dall'attività di ordinaria amministrazione degli apparati burocratici.