

Fondazione Bruno Kessler

Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient

Contributi/Beiträge 20

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

Governo rappresentativo
e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX)

Repräsentative Regierung
und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)

a cura di/hrsg. von
Anna Gianna Manca - Fabio Rugge

Società editrice il Mulino
Bologna

Duncker & Humblot
Berlin

Centro per gli studi storici italo-germanici in Trento

Governmento rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX) /
Repräsentative Regierung und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)

Trento, 9-10 giugno 2005

GOVERNO

rappresentativo e dirigenze amministrative : (secoli XIX-XX) = Repräsentative Regierung
und führende Beamte : (19.-20. Jahrhundert) / a cura di = hrsg. von Anna Gianna Manca, Fabio
Rugge. - Bologna : Il mulino ; Berlin : Duncker & Humblot, 2007. - 277 p. ; 24 cm. - (Annali
dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi = Jahrbuch des italienisch-deutschen
historischen Instituts in Trient. Beiträge ; 20)

Atti del convegno tenuto a Trento dal 9 al 10 giugno 2005. - Nell'occh. : Fondazione Bruno
Kessler.

ISBN 978-88-15-12175-2 - ISBN 978-3-428-12685-9

1. Dirigenti pubblici - Sec.XIX-XX - Congressi - Trento - 2005 2. Governo e amministrazione
pubblica - Sec.XIX-XX - Congressi - Trento - 2005 I. Manca, Anna Gianna II. Rugge, Fabio

352.285 (21.ed.)

Scheda a cura di FBK - Biblioteca

Composizione e impaginazione a cura di FBK - Editoria

ISBN 978-88-15-12175-2

ISBN 978-3-428-12685-9

Copyright © 2007 by Società editrice il Mulino, Bologna. In Kommission bei Duncker & Hum-
blot, Berlin. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere foto-
copiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elet-
tronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela
il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Sommario/Inhalt

Governo rappresentativo e dirigenze amministrative. Considerazioni introduttive, di <i>Anna Gianna Manca</i>	p.	7
I ministri nelle costituzioni del Settecento, di <i>Ettore Rotelli</i>		27
Le élites amministrative in Italia, di <i>Guido Melis</i>		35
I modelli di Costituzione amministrativa italiana dopo il 1945, di <i>Umberto Allegretti</i>		71
«Politische Beamte» und Politisierung der Beamten in Deutschland seit 1800, von <i>Stefan Fisch</i>		87
An der Schnittstelle zwischen Regierung und Verwaltung. Die Regierungspräsidenten im Königreich Bayern, von <i>Dirk Götschmann</i>		111
Die politischen Beamten in der Bundesrepublik Deutschland, von <i>Dieter Kugele</i>		137
Vom «Fürstendiener» zum «politischen Beamten»? Die Beamtenschaft in der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert (bis 1914/18), von <i>Peter Urbanitsch</i>		149
Top Officers in Governmental and Quasi-non-governmental Administrations. The Case of Belgium, by <i>Jean-Marie Yante</i>		175
The «Whitehall Model». Ministers and Civil Servants in 20th Century Britain, by <i>Kevin Theakston</i>		187
Representative Government and Top Administrative Officers. A Comparative Historical Approach to Political-administrative Relations, by <i>Caspar F. van den Berg, Frits M. van der Meer, Jos C.N. Raadschelders</i>		207

Potere politico e dirigenze amministrative. Alcune riflessioni sull'esperienza italiana degli ultimi anni, di <i>Franco Bassanini</i>	p.	237
La politica e gli alti burocrati. Una traiettoria storica in quattro quadri, di <i>Fabio Rugge</i>		257

Governo rappresentativo e dirigenze amministrative

Considerazioni introduttive

di *Anna Gianna Manca*

Il convegno internazionale di cui si pubblicano gli Atti rientra nell'ambito dell'attività convegnoistica relativa al Progetto di ricerca attivato nel 2005 dal Centro per gli studi storici italo-germanici sul tema «Politica e amministrazione in età contemporanea».

Il progetto era suddiviso in due settori, corrispondenti sostanzialmente ai due sensi in cui il termine «politica» può essere inteso nel campo di studi della storia politico-costituzionale. Così, se il primo dei due settori del Progetto intercettava le problematiche relative al rapporto tra parlamento e amministrazione, rapporto di cui peraltro ci si era occupati in occasione di una precedente iniziativa convegnoistica del Centro¹, il secondo dei due settori del Progetto si soffermava invece a indagare il rapporto tra governo e amministrazione.

Per pervenire alla definizione delle due coppie concettuali è stato naturalmente necessario passare dall'ormai irrinunciabile «distinzione tra governo-organo costituzionale e governo-organo e apparato amministrativo» che Massimo Severo Giannini vedeva già nel 1962 come ormai naturalizzata e imprescindibile anche per la storia politico-amministrativa del nostro paese². Ciò premesso, con particolare riferimento al secondo binomio – che è poi quello di cui ci si vuole occupare in questa sede – va comunque precisato che se con il termine «governo» si intende l'organo costituzionale e l'ambito dell'esecutivo chiamato a definire e ad attuare

¹ Cfr. la seconda parte del volume A.G. MANCA - W. BRAUNEDER (edd), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi/Beiträge, 10), Bologna - Berlin 2000, che si intitolava per l'appunto «Il Parlamento in rapporto con l'Amministrazione».

² Cfr. M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Cento anni di amministrazione italiana*, Roma 1962, successivamente ripubblicato in I. ZANNI ROSIELLO (ed), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1976, pp. 145-158, qui p. 145.

le politiche pubbliche (e a farlo più o meno autonomamente dal parlamento a seconda della forma di governo³), nonché l'istituzione chiamata, nell'espletamento della sua azione e funzione intrinsecamente politiche⁴, a dirigere, quando non addirittura a organizzare, l'amministrazione, con quest'ultimo termine, con quello cioè di «amministrazione», si intende qui invece, – premesso che non esiste nella scienza e nella giurisprudenza una definizione univoca e generalmente condivisa di amministrazione⁵, al

³ «La differenza nella forma di governo», si gioca infatti, come ha riaffermato di recente Ettore Rotelli (cfr. E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, in «Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 14, 2006, pp. 249-302), «sui rapporti fra parlamento e governo» (p. 261). Tuttavia una «classificazione ineccepibile non può essere fra regime parlamentare e presidenziale. Opposto del parlamentare, infatti, è il non parlamentare e questo non coincide con il presidenziale giacché può presentarsi pure come non presidenziale, cioè collegiale» (p. 262). Sempre secondo Rotelli, «caratterizza la forma di governo non parlamentare non essere revocabile anzitempo da parte del parlamento il governo, monocratico o collegiale, comunque e da chiunque derivante» (p. 263).

⁴ Sul contenuto «funzionale» e insieme «(istituzionale) organizzativo» assunto dal termine «governo» sin dall'inizio dell'epoca costituzionale, nel senso che «chi esercita il governo, è il governo», cfr. W. FROTSCHER, alla voce *Regierung*, in *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, IV, Berlin 1990, pp. 489-492, qui p. 489. Le costituzioni moderne del XX secolo, a partire da quella di Weimar dell'11 agosto 1919, contengono in genere il concetto di governo nel secondo senso, in senso cioè solo organizzativo, mentre è del tutto o quasi assente il concetto nel senso «funzionale», e cioè in quello più ampio di direzione e conduzione politica complessiva dello Stato. Questo vale particolarmente per il *Grundgesetz* tedesco del 23 maggio 1949 (*ibidem*, p. 490), ma vale anche, seppure senza raggiungere il medesimo livello di «razionalizzazione», per la Costituzione italiana del 1948 (sul governo come «organo disciplinato nella Sez. I, Tit. III, parte II della Carta costituzionale» italiana, cfr. L. PALADIN, alla voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 675-711). Particolarmente in Germania nel corso del XX secolo non sono mancate le voci di chi, come Ulrich Scheuner, sulla scia della teoria di Rudolf Smend, ha nuovamente sottolineato energicamente come anche in uno Stato costituzionale democratico il momento del governo come decisione politica non possa che rivestire ruolo di primaria importanza; il vecchio concetto funzionale di governo, nel senso di «oberste Gesamtleitung», di «politische Gesamtleitung», riappare così anche in uno Stato democratico come componente insopprimibile del politico, anche se stavolta non più da solo, come in epoca precostituzionale, ma indissolubilmente dalla funzione di legislazione (V. SELLIN, *Regierung*, in O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK [edd], *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1984¹, V, pp. 361-421, qui p. 418). Sulla «funzione di governo come irrinunciabile forma di espressione dell'agire dello Stato», funzione su cui tuttavia il *Grundgesetz* direbbe «ben poco», cfr. inoltre M. SCHRÖDER, *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III: *Das Handeln des Staates*, Heidelberg 1988, pp. 499-519, qui p. 500.

⁵ Cfr. M. SCHRÖDER, *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, cit., p. 509.

punto che Ernst Forsthoff giunse ad affermare che «la amministrazione si può descrivere ma non definire⁶ –, non solo il personale e l'apparato, ma anche l'attività e la funzione organizzativa, in definitiva lo strumento utilizzato per tradurre in pratica le politiche pubbliche. Certo è ad ogni modo che, pur convergendo con chi anche di recente ha riaffermato come la separazione tra politica e amministrazione non si possa assolutamente ricondurre alla dicotomia classica tra volontà e azione⁷, è nondimeno necessario ribadire che mentre «la amministrazione di regola agisce entro la cornice di obiettivi e scopi predeterminati, in dipendenza da direttive esterne ed è con ciò più fortemente vincolata, ... il governo (in senso materiale) è quello che predetermina scopi e obiettivi», non senza tuttavia che si creino zone di confine in cui la delimitazione dei due ambiti, – che come si è visto si può operare efficacemente solo facendo leva sulla funzione eminentemente politica del governo che trascende la divisione classica dei poteri –, è meno chiara⁸.

La relazione tra i due elementi della diade governo e amministrazione si presenta, com'è facile immaginare, estremamente delicata e complessa particolarmente nelle fasi storiche di transizione da una forma di governo a un'altra. Di tale difficoltà nello specifico storico del passaggio dalla forma di governo monarchico-costituzionale a quella parlamentare nella Germania di Weimar, passaggio ulteriormente marcato dall'avvento della repubblica, è espressione emblematica ad esempio la «legge sugli obblighi dei funzionari pubblici in difesa della Repubblica» del 21 luglio 1922. La legge, che modificava alcuni articoli del *Reichsbeamtengesetz* nella

⁶ La felice definizione di E. FORSTHOFF (*Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1958⁷, p. 1) è ripresa anche da G.F. SCHUPPERT (*Regierung und Verwaltung*, in E. BENDA - W. MAIHOFER - H.-J. VOGEL [edd], *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin - New York 1995², pp. 1499-1526, qui p. 1511), al momento di introdurre una descrizione «sistematica» della attività amministrativa. Sulla difficoltà di concettualizzazione dell'amministrazione pubblica cfr. anche M.R. RUTGERS, «*Die Renaissance des Verwaltungsdenkens*»: ein Leidener Forschungsprojekt, in «*Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*», 12, 2000, pp. 257-264 e inoltre E.V. HEYEN, *Zum Amtsbegriff als Kernelement des Begriffs der öffentlichen Verwaltung. Überlegungen aus Anlass eines Leidener Forschungsprojekts*, *ibidem*, pp. 265-279.

⁷ Si veda in questo senso P. NIEUWENBURG - M.R. RUTGERS, *Politics and Administration: Some Remarks on the Conceptual Roots of the Dichotomy*, in «*Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*», 12, 2000, pp. 185-202, in particolare pp. 200-202.

⁸ Sul problema della possibilità di delimitare i due ambiti dell'amministrazione (*Verwaltung*) e della direzione politica (*politische Führung*) si rinvia qui ancora a M. SCHRÖDER, *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, cit., p. 515.

sua ultima versione del 18 maggio 1907⁹, obbligava infatti i funzionari pubblici (*Beamten*) che sin qui avevano mostrato particolare riluttanza ad allinearsi alle direttive delle nuove forze governative, non solo a rispettare passivamente ma anche a difendere attivamente la nuova «forma costituzionale di stato repubblicano»¹⁰. La legge, che secondo alcuni non sarebbe tuttavia riuscita a vincere la diffidenza delle dirigenze del cosiddetto *Berufsbeamtentum* (ceto professionale dei funzionari pubblici) nei confronti della giovane repubblica tedesca, mostrando con il suo fallimento in maniera esemplare l'impossibilità per il nuovo governo di «continuare, dopo un mutamento radicale del sistema politico, a collaborare con le vecchie élites politico-sociali»¹¹, sarebbe invece secondo altri stata capace di modificare gradualmente la composizione del corpo dei funzionari sino a farne «un fidato paladino della democrazia»¹².

Un altro esempio, uguale e contrario, della medesima difficoltà di relazione tra governo e amministrazione nel momento del passaggio da un sistema di governo a un altro è rappresentato anche dalla «legge per il ristabilimento del corpo professionale dei funzionari» del 7 aprile 1933, varata sempre in Germania ma stavolta all'indomani della presa del potere da parte del nazionalsocialismo. Fu questa la legge con cui il nuovo governo intese predisporre la base legale per poter licenziare dal servizio quei funzionari che non si fossero schierati «incondizionatamente» per il nuovo «Stato nazionale»¹³.

D'altra parte, il rapporto tra governo e amministrazione può presentarsi irto di difficoltà anche quando, pur restando all'interno della stessa forma di governo, subentri o emerga una forte «distorsione dell'omo-

⁹ La prima legge tedesca di epoca imperiale sullo stato giuridico dei funzionari pubblici era infatti, com'è noto, il *Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten* [d'ora in poi *Reichsbeamten-gesetz*] del 31 marzo 1873.

¹⁰ Il *Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik, vom 21. Juli 1922* (cfr. in particolare gli artt. IB, III e IV) venne emanato dal parlamento weimariano dopo un periodo di emergenza politica culminato nell'attentato a Walther Rathenau da parte di gruppi di estrema destra. Si veda in merito W. RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1964.

¹¹ Cfr. in questo senso W. FROTSCHER, *Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat* (Schriftenreihe der Akademie Sankelmark, NF, 28), Sankelmark 1975, p. 16.

¹² Così W. RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat*, cit., p. 9.

¹³ Sul *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums* dell'aprile 1933 cfr. W. FROTSCHER, *Das Berufsbeamtentum*, cit., p. 17.

genità [politica] tra governo e amministrazione»¹⁴, intendendo qui per amministrazione l'apparato chiamato a garantire la necessaria continuità e stabilità dell'attività e della funzione amministrativa dello Stato¹⁵ anche al di là dei mutamenti politici di governo (o di coalizioni governative) assolutamente naturali in un sistema parlamentare di governo¹⁶. Sempre restando all'interno della forma di governo parlamentare, segno inequivocabile di uno scatto estremo della volontà della politica di segnare chiaramente e una volta per tutte i suoi confini dall'amministrazione, fu, ancora nell'ambito della storia costituzionale e amministrativa tedesca, il *Reichsministergesetz* del 27 marzo 1930, attraverso il cui §1 si sancì la fuoriuscita del *Reichskanzler* e dei *Reichsminister* dalla condizione giuridica di *Beamten*, dato che quest'ultima mal si conciliava, all'interno della nuova costituzione democratico-parlamentare in cui il gabinetto non sta più al di sopra dei partiti, con il loro nuovo ruolo di organi dello Stato chiamati, in prima persona e direttamente, alla decisione politica. All'affermazione, da un lato, della natura univocamente politica dell'ufficio del cancelliere e dei ministri imperiali, corrispondeva così, dall'altro, la pretesa che la amministrazione si assoggettasse completamente alla

¹⁴ Cfr. in questo senso già Th. ESCHENBURG, *Ämterpatronage*, Stuttgart 1961, pp. 1-75, qui p. 43.

¹⁵ Risale già al noto amministrativista tedesco ottocentesco Otto Mayer l'espressione per cui «il diritto della costituzione passa, l'organizzazione della amministrazione resta» (O. MAYER, *Vorwort*, a *Deutsches Verwaltungsrecht*, München - Leipzig 1924³, p. VI).

¹⁶ Cfr. a questo proposito H.-U. DERLIEN, *Regierungswechsel, Regimewechsel und Zusammensetzung der politisch-administrativen Elite*, in B. BLANKE - H. WOLLMANN (edd), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, pp. 253-270. In questo lavoro l'autore analizza in particolare la circolazione delle *élites* amministrative in occasione dei mutamenti di governo della Seconda repubblica tedesca del 1969 e del 1982, senza peraltro tralasciare frequenti confronti e riferimenti anche ai due sistemi di *Herrschafts- patronage* americano e inglese (mentre il primo sistema punterebbe soprattutto sulla subordinazione politica dell'apparato amministrativo e meno sulla continuità delle competenze tecniche, il secondo, prendendo le mosse da una generale presunzione di lealtà dell'apparato anche dopo i mutamenti di governo, si preoccuperebbe soprattutto della conservazione del sapere tecnico-amministrativo e potrebbe attuare patronato politico solo sul lungo periodo attraverso la promozione selettiva di simpatizzanti all'interno dell'apparato neutralizzato dal punto di vista politico-partitico (p. 254). Rispetto ai due sistemi di patronato degli uffici il sistema tedesco, particolarmente attraverso l'istituzione del funzionario politico, su cui peraltro ci si soffermerà ampiamente sotto nel testo, occuperebbe una posizione mediana (*ibidem*). L'autore si occupa però anche dei fenomeni di patronato degli uffici durante la Prima repubblica tedesca e dopo l'avvento al potere del nazionalsocialismo; i due regimi si sarebbero distinti particolarmente per il coinvolgimento, molto minore nel secondo che nel primo, di *outsider* della carriera amministrativa (pp. 263-264).

politica, essendo questa l'unica a dover rispondere delle sue scelte di fronte al parlamento¹⁷.

L'interrogativo di fondo da cui si sono prese le mosse nell'organizzare il convegno, spinti anche da sollecitazioni di carattere struttural-sistemico da un lato e storico-tipologico-comparatistico dall'altro¹⁸, è sotteso, sia pure alquanto cripticamente, allo stesso titolo del convegno: «Governo rappresentativo e dirigenze amministrative».

L'attenzione va posta soprattutto sulla plurima valenza significativa che può assumere la congiunzione che lega i due termini. Ci si è chiesti infatti, in primo luogo, se sia possibile rinvenire una relazione necessaria, per quanto di carattere generale, tra un sistema politico-costituzionale rappresentativo storicamente determinato e il rapporto in esso stabilito

¹⁷ Cfr. O. GOLDBERG, *Die politischen Beamten im deutschen Rechte, insbesondere im Reiche, in Preußen und Sachsen*, Dresden 1932, pp. 28 e 33; A. KÖTTGEN, *Das Beamtenrecht des Reichs und der Länder*, in G. ANSCHÜTZ - R. THOMA (edd), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, Tübingen 1932, pp. 1-19, qui p. 5, nota 12, e 9. Che sino a questa legge «i ministri della monarchia costituzionale» tedesca fossero invece stati *Beamten* sottolinea anche J. ISENSEE, *Beamte*, in GÖRRES-GESELLSCHAFT (ed), *Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, 5 voll., I, Freiburg - Basel - Wien 1985⁷, pp. 584-600, qui p. 587.

¹⁸ Sull'importanza del metodo struttural-sistemico e di quello tipologico-comparato per la storia (politico-)costituzionale e (politico-)amministrativa, metodo che ha il suo 'padre' in Otto Hintze, richiamò giustamente l'attenzione ormai qualche decennio fa, H. BOLDT, *Einführung in die Verfassungsgeschichte: zwei Abhandlungen zu ihrer Methodik und Geschichte*, Düsseldorf 1984, in particolare pp. 32-33. Sulla «predilezione metodologica fin dall'inizio dimostrata [da Hintze] per una ricostruzione (e anche un'esplicazione) tipologica degli avvenimenti umani» cfr. P. SCHIERA, *Introduzione all'edizione italiana*, in O. HINTZE, *Stato e Società*, Bologna 1980, pp. VII-XXI, in particolare p. IX, ma anche p. XII (sull'«interesse di Hintze per lo Stato ..., non inteso come individuo storico a sé stante, ma come 'tipo' astratto [seppure riflettente realtà storiche concrete, comparabile, perciò in grado di aiutare a 'comprendere', cioè a distinguere e in tal modo a isolare le peculiarità e a determinare le uniformità]» e la sua «tendenza a fissare categorie generalissime del comportamento sociale ..., l'interesse a definire la 'costituzione' propria di ogni situazione: cioè quella originale mistura di elementi interni ed esterni, spirituali e materiali, che faceva di ogni situazione nello stesso tempo un *unicum* storico e una variante uniforme di un modello centrale unitario, di cui andava pure fissato il contesto di origine, di svolgimento e di declino»). Sempre di P. SCHIERA si veda inoltre *Otto Hintze*, Napoli 1974. Alquanto istruttiva sul grande storico costituzionale e amministrativo tedesco anche l'introduzione di G. OESTREICH, *Otto Hintze und die Verwaltungsgeschichte*, in O. HINTZE, *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts-, und Sozialgeschichte Preussens*, a cura e con introduzione di G. OESTREICH, Göttingen 1967², pp. 7*-31*, in particolare pp. 12*-13*, dove si sottolinea tra l'altro la propensione di Hintze per una «storia complessiva dell'amministrazione che indaga lo stretto nesso tra formazione dello Stato e istituzioni amministrative».

dal governo con l'amministrazione¹⁹ e con la sua dirigenza in particolare, come pure, di seguito, se sia possibile rinvenire il medesimo rapporto governo-amministrazione nei differenti Stati europei in cui si è affermata, magari però in un senso meramente formale e/o in periodi storici sfalsati fra loro, la stessa forma di governo rappresentativo.

L'arco di tempo preso in considerazione, più o meno dal 1848 sino, si potrebbe dire, all'altro ieri, consente di indagare la relazione governo e amministrazione quale si è configurata storicamente in sistemi politico-costituzionali strutturalmente e funzionalmente diversi: in un sistema politico cosiddetto (monarchico-)costituzionale puro, dove l'amministrazione si confronta con l'instabile dualismo (spesso conflittuale) di parlamento e governo; in un sistema cosiddetto parlamentare, dove l'amministrazione si rapporta a un governo tendenzialmente assai forte, in quanto politicamente omogeneo al parlamento; in un sistema totalitario, dove il rapporto tra governo e amministrazione si definisce del tutto indipendentemente dal controllo del parlamento che in genere qui vien meno del tutto.

«La questione della misura in cui l'amministrazione sia anche governo – e in questo senso anche potere – si ripropone sempre di nuovo nei sistemi (monarchico-)costituzionali, in quelli parlamentari e, *eo ipso*, in quelli totalitari», ha affermato Reinhart Koselleck²⁰, sgombrando subito il campo da qualsiasi velleità circa l'esistenza di uno Stato e/o di un periodo storico per eccellenza, in cui l'amministrazione, come sottosistema del sistema politico-istituzionale, avrebbe raggiunto o affermato, anche se mai del tutto e definitivamente, la sua autonomia dalla politica²¹. Aggiungendo peraltro, immediatamente dopo e alquanto significativamente, con particolare riferimento alla vicenda tedesca, che «a questo stato di cose [avrebbe reso] giustizia l'introduzione, sin dal periodo prequarantottesco,

¹⁹ Sulle ragioni per cui «la vicenda costituzionale andrebbe necessariamente esaminata se si vuol comprendere quella amministrativa» sia qui sufficiente il rinvio a M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 146.

²⁰ R. KOSELLECK, *Einleitung*, alla voce *Verwaltung, Amt, Beamter*, in O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK (edd), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, VII, Stuttgart 1992, pp. 1-7, qui p. 6.

²¹ Di una certa autonomia dalla politica delle *élites* amministrative parla invece G. MELIS per l'Italia della prima parte del Novecento nel suo *Perché non esiste ancora una storiografia delle élites amministrative europee*, in «Le Carte e la storia. Rivista di storia delle istituzioni», 2, 2005, pp. 7-12, in particolare p. 9. Nel senso di una forte autonomia dalla politica dei funzionari di livello più alto conclude anche il suo studio sulla Gran Bretagna a cavallo tra XIX e XX secolo Ch. CORNELISSEN, *Das «Innere Kabinett». Die höhere Beamenschaft und der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien 1893-1919*, Husum 1996, pp. 349 ss.

del 'funzionario politico', dato che la giuridicizzazione dell'esecutivo e il suo vincolo alla legge, non [sarebbe stato] sufficiente a eliminare compiti e alternative specificamente politici»²².

In via del tutto generale l'intento del convegno è stato di perlustrare nella sua mutevolezza il rapporto storicamente instauratosi tra governo e amministrazione, e di tentare però anche di ricostruire tale rapporto quanto più possibile sistematicamente, cercando cioè di fissarne ed evidenziarne eventuali costanti relazionali, pur nella consapevolezza che la linea di demarcazione dei due ambiti, non solo può in certi punti dissolversi a favore di quella zona grigia più o meno estesa di cui si è già detto, ma diventa anche sempre più incerta e fittizia man mano che il sistema gerarchico dell'amministrazione si restringe a piramide verso l'alto, man mano cioè che l'attenzione si concentra non sull'amministrazione e sul suo personale in genere, bensì sulle dirigenze amministrative. Il caso del cancelliere e dei ministri imperiali che sino al già citato *Reichsministergesetz* degli ultimi anni di Weimar facevano parte a pieno titolo del ceto dei funzionari (*Beamtenstand*), come ebbe modo di sottolineare lo stesso Otto Hintze²³, e poi invece ne furono esclusi per effetto della legge suddetta, è emblematico della spesso incontenibile volontà di espansione del governo sui vertici dell'amministrazione anche quando tale espansione si presenti esteriormente come ulteriore rafforzamento ed espansione delle forme dello Stato di diritto. E le considerazioni che da qualche anno a questa parte si vanno facendo anche in Italia sui rapporti tra governo e amministrazione particolarmente da parte di giuristi o scienziati della politica, considerazioni per cui l'epoca attuale sarebbe segnata da un'amministrazione che, in conseguenza dell'emanazione di determinate leggi, «[tornerrebbe] ... a configurarsi come strumento fortemente a dispo-

²² R. KOSELLECK, *Einleitung*, cit., p. 6. Sul tema di funzionari politici e sulla sua realtà istituzionale in Germania, cfr. *infra* nel testo dopo la nota 27.

²³ O. HINTZE, *Il ceto dei funzionari*, in O. HINTZE, *Stato e società*, cit., pp. 158-201 (ed. orig. *Der Beamtenstand* [1911], in O. HINTZE, *Gesammelte Abhandlungen*, II: *Soziologie und Geschichte*, a cura di G. OESTREICH, Göttingen 1964², pp. 427-452), in particolare pp. 160: «Questo ceto di funzionari che va dal Cancelliere dell'Impero al portafoglio ...», e 180: «Il nostro ceto dei funzionari ha i suoi vertici nei ministeri; i ministri, da noi, provengono abitualmente dai funzionari; ogni funzionario superiore ha in tasca, per così dire, un portafoglio ministeriale. Nei paesi a governo parlamentare le cose stanno, com'è noto, diversamente. I ministri provengono là dai parlamentari; la burocrazia costituisce una classe a sé; essa è esclusa dalla prospettiva di comando ... In Inghilterra ... la stima sociale di questo ceto burocratico permanente soffre naturalmente da questa esclusione dai posti ministeriali e in generale dalla politica ...».

sizione dell'indirizzo politico del solo esecutivo»²⁴, dimodoché nello stesso istante in cui «il principio di separazione [tra politica e amministrazione] [trova] un riconoscimento normativo» si sancisce d'altra parte di fatto «un rafforzamento dei poteri di direzione del governo sull'amministrazione»²⁵, testimoniano di come il processo di affermazione dello Stato di diritto che nell'Ottocento sembrava favorire il consolidarsi del potere di legislazione, possa invece oggi, quando con sempre maggiore insistenza si parla di declino dei parlamenti²⁶, agire in direzione del rafforzamento della funzione di governo.

La trasposizione burocratica del programma politico delle forze di governo, che Dieter Kugele chiama processo di «trasformazione politica», è da esse organizzato in modo tale che l'incarico politico non venga 'falsificato'. È a questo scopo che ogni governo, nei luoghi di contiguità e nei punti di contatto e di snodo tra politica e amministrazione, tende a prendere particolari precauzioni, e magari a darsi particolari forme organizzative e/o a servirsi di personale amministrativo di tipo speciale²⁷. Questa reazione della politica all'esigenza di imporsi 'attraverso' l'amministrazione e

²⁴ Cfr. S. NICCOLAI, *Il Governo*, Roma - Bari 2003, p. 145. Le leggi in questione sono, secondo l'autore, quella del 23 agosto 1988, n. 400 («Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri») che ha «confezionato» un «meccanismo» che consente di realizzare le cosiddette «delegificazioni» (su cui cfr. anche *ibidem*, pp. 73-76) e il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 («Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego») che, com'è noto ha portato alla cosiddetta 'prima' privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego con esclusione della sola dirigenza apicale.

²⁵ *Ibidem*, p. 144.

²⁶ Cfr. E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni costituzionali», 1981, 2, pp. 343 ss.; A. BARBERA, *I parlamenti. Una analisi comparativa*, Roma - Bari 1999, pp. 95 ss. su «Il declino dei parlamenti»: L. VIOLANTE (ed), *Il Parlamento (Storia d'Italia. Annali 17)*, Torino 2001, e qui in particolare i saggi di S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, pp. 385-418; A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, pp. 1211-1260. Dallo stesso punto di vista si prendevano del resto le mosse anche per la Germania, sotto l'influenza delle suggestioni habermasiane circa la progressiva perdita di pubblicità dei lavori parlamentari (cfr. in merito A.G. MANCA, *Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale [1815-1918]*, in «Giornale di Storia costituzionale», 6, 2003, pp. 291-314) in Th. ELLWEIN - A. GÖRLITZ (edd), *Parlament und Verwaltung. I: Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1967, nel parlare di «Entmachtung des Parlaments» (p. 21) e di corrispettivo «Machtzuwachs der Exekutive» (p. 155).

²⁷ Cfr. D. KUGELE, *Der politische Beamte. Entwicklung, Bewahrung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1978².

quindi anche 'su' di essa, si manifesta in forma particolarmente evidente quando dà luogo, non solo a più o meno radicali riforme dell'assetto complessivo dei ministeri, ma anche a fenomeni più o meno circoscritti di patronato degli uffici o addirittura di *spoils system*, in sostanza a una nomina dei vertici burocratici secondo criteri di fedeltà, o perlomeno di omogeneità, politico-partitica, prima e piuttosto che non secondo capacità e competenza professionale.

Se quanto detto da ultimo è vero, allora uno dei percorsi euristicamente più promettenti per leggere storicamente il rapporto tra governo e amministrazione nella storia degli ultimi due secoli degli Stati presi in considerazione è certo quello di porre al centro dell'attenzione i fenomeni di ricambio per esigenze politiche delle figure di vertice dell'amministrazione, e più in particolare ancora le figure di funzionari in cui e attraverso cui si saldano insieme governo e amministrazione, quelli che in Germania sono comunemente detti «funzionari politici». Il termine, qui utilizzato in un senso del tutto generale, è evidentemente la traduzione del tedesco «politische Beamten», con cui già nella Prussia di metà Ottocento si intendevano i funzionari che occupavano un posto di rilevanza politica, svolgenti cioè funzione di guida, direzione e/o di rappresentanza istituzionale, e che proprio per questo potevano in ogni istante, nel cosiddetto «interesse del servizio», essere fatti oggetto di un provvedimento di temporaneo collocamento a riposo («*einstweilige Versetzung in Ruhestand*»), o messa a disposizione («*Zurdispositionsstellung*»), trasferiti in altra sede o destinati ad altro incarico²⁸.

Il termine di «politische Beamten» non è mai comparso in Germania all'interno di un testo normativo; ci si è piuttosto sempre limitati alla enumerazione dei singoli gruppi di funzionari rientranti in questa categoria²⁹, evitando così qualsiasi definizione più precisa del concetto. Un primo tentativo di identificazione collettiva dei funzionari politici si trova in un decreto governativo del 31 agosto 1899, emanato in reazione al rigetto da parte della Camera dei deputati prussiana, con il determinante appoggio dei funzionari reazionari, dei cosiddetti *Kanalvorlage*, cioè dei progetti di legge governativi relativi alla costruzione di un canale di navigazione dal Reno all'Elba. Nel decreto si invitavano infatti esplicitamente

²⁸ I funzionari politici erano in Prussia, come tutti gli altri funzionari, eleggibili alla Camera dei deputati (cfr. A.G. MANCA, *Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento*, in «Studi Storici», 39, 1998, 1, pp. 161-200, in particolare pp. 163-164).

²⁹ Cfr. in merito G. ANDERS nel suo *Zur Problematik der Institution der politischen Beamten*, in «Die öffentliche Verwaltung», 17, 1964, 4, pp. 109-119, qui p. 109.

i funzionari politici, a cui ci si riferiva come ai «funzionari cui spetta di rappresentare la politica di sua Maestà il Re, l'attuazione e il sostegno [*Förderung*] dei provvedimenti del governo di Sua Maestà», a sostenere le posizioni del governo in ogni circostanza e in ogni modo, particolarmente allorché essi rivestissero anche la carica di deputati e indipendentemente dal loro convincimento personale o da quello della popolazione residente nel distretto in cui esercitavano l'ufficio³⁰.

Le prime misure concrete di allontanamento dall'ufficio dei cosiddetti funzionari politici furono adottate in Prussia, prendendo spunto dalla necessità di una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione, non già sotto un governo reazionario ma sotto il governo liberale Auerswald-Hanseemann nel 1848³¹. La base legislativa della stretta dipendenza dei *Beamten* dai loro superiori fu tuttavia assicurata qualche anno dopo, ormai in pieno periodo di reazione politica, dalla legge del 21 luglio 1852 sulla disciplina dei funzionari. Fu proprio con questa legge che, se da un lato fu per la prima volta «decisa la questione centrale dell'inamovibilità» dei *Beamten*³², fu istituzionalizzata anche, dall'altro, come eccezione a detto principio, la figura del funzionario politico. Tale istituzione, successivamente accolta nella legislazione della Germania tutta del Secondo Impero³³, è entrata, senza soluzione di continuità³⁴, a far parte di quei

³⁰ Cfr. in merito, tra la letteratura dell'epoca, G. SCHMOLLER, *Noch ein Votum über die «politischen» Beamten* e A. LOTZ, *Politische Beamte in Preußen?*, entrambi in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», 24, 1900, 3, rispettivamente alle pp. 113-117 e 93-113. Qui è anche riprodotto (pp. 112-113) il testo dell'*Erlaß des Staataministeriums vom 31. August 1899*. Sull'«obbligo alla fedeltà politica» dei funzionari prussiani in epoca costituzionale cfr. H.-J. REJEWSKI, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918)*, Berlin 1973.

³¹ A ciò relativa è la *Verfügung des preußischen Innenministers [Kühlwetter] vom 15. Juli 1848 an die Beamten*, segnalata anche da F. HARTUNG nel suo *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, in O. BÜSCH - W. NEUGEBAUER (edd), *Moderne preußische Geschichte 1648-1947*, Berlin - New York 1981, pp. 680-730, qui p. 709. Sul medesimo provvedimento si sofferma anche B. WUNDER nel suo *L'entourage administratif du pouvoir exécutif en Allemagne*, in J.C.N. RAADSCHELDERS - F.M. VAN DER MEER (edd), *L'Entourage Administratif du pouvoir executif. Administering the Summit* (Cahier d'Histoire de l'Administration, 5), Bruxelles: IISA - IIAS, 1998, pp. 37-55, in particolare p. 42. In merito cfr. inoltre C.H. ULE, *Zur Entstehungsgeschichte der Institution der politischen Beamten*, in «Die Öffentliche Verwaltung», 1964, 9, pp. 293-296, in particolare p. 293.

³² Secondo A. KÖTTGEN, *Das Beamtenrecht des Reichs*, cit., p. 2.

³³ Si vedano i §§ 24 e 25 del *Reichsbeamtengesetz* del 1873 già citato *supra*, nota 9.

³⁴ In particolare attraverso la già citata legge del 1922 del periodo weimariano, dove i funzionari politici erano enumerati al *Verzeichnis zum Artikel IV Nr. 3 des Gesetzes über*

«principi consolidati del corpo dei funzionari» tedesco di cui parla il *Grundgesetz* del 1949, secondo quanto riconosciuto anche ripetutamente nel secondo dopoguerra, in modo più o meno diretto, da alcune sentenze della Corte costituzionale federale nell'interpretare per l'appunto il suo art. 33, comma 5, secondo cui «il diritto del servizio pubblico deve essere regolato e sviluppato nel rispetto degli *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums*»³⁵.

La legge del 1852 non aveva però fatto altro che accogliere interamente un'ordinanza di emergenza dell'11 luglio 1849 con cui si era stabilito, anche se solo come eccezione alla norma della inamovibilità (*Unabsetzbarkeit*) per principio dei funzionari e della durata illimitata (*Lebenslänglichkeit*) del loro rapporto di impiego, che un funzionario avrebbe potuto essere allontanato dal suo ufficio «in qualsiasi momento (*jederzeit*)», senza essere stato prima neanche sentito, e senza che fosse avviato un regolare procedimento disciplinare presso lo speciale tribunale competente, anche per violazione dell'obbligo di fedeltà, per mancanza di coraggio nell'espletamento delle sue funzioni d'ufficio, e, infine, per prese di posizione contro il governo; anche in questi casi, insomma, avrebbe potuto essere disposto nei confronti del funzionario il «collocamento temporaneo a riposo» o la «messa a disposizione» con concessione dell'aspettativa³⁶. Con la previsione dei due provvedimenti in questione, e con l'enumerazione dei tipi di funzionari³⁷ a cui essi avrebbero potuto essere applicati «in ogni

die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik, nonché attraverso il §44 del *Deutsches Beamtengesetz* del 1937, dove tuttavia a poter collocare in ogni momento in aspettativa i funzionari elencati al comma I, era stavolta, non più evidentemente l'imperatore, ma il «Führer und Reichskanzler».

³⁵ Sul comma 5 dell'art. 33 del *Grundgesetz* cfr. tra gli altri J. ISENSEE, voce *Beamte*, cit., p. 593, e, dello stesso autore, *Öffentlicher Dienst*, in E. BENDA - W. MAIHOFER - H.-J. VOGEL (edd), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin - New York 1995², pp. 1527-1577, qui pp. 1556 ss. Delle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* ci si limita qui a ricordare quella del 29 ottobre 1964.

³⁶ Cfr. in merito P. VON RHEINBABEN, voce *Beamte* e voce *Disziplin*, entrambe in K. VON STENGEL - M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, 3 voll., I, Tübingen 1911, rispettivamente pp. 358-370 e 572-584. Sulla *Versetzung (einstweilige) in den Rubestand*, comunemente detta *Zurdispositionsstellung* cfr. anche la relativa voce in R. VON BITTER, *Handwörterbuch der preußischen Verwaltung*, 2 voll., Leipzig 1906, II, p. 707.

³⁷ Nell'ordinanza del 1849 si parlava di «Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vicepräsidenten, Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten, Vorsteher Königlicher Polizeibehörde, Landräte; ferner die Gesandten und andere diplomatischen Agenten».

momento», si fece così di fatto dei funzionari politici, con la traduzione in legge dell'ordinanza nel 1852, un'«istituzione giuridica», un'istituzione che, salvo qualche modifica della lista dei funzionari che avrebbero potuto andare soggetti ai provvedimenti di collocamento a riposo o in disponibilità, fu ripresa nella sua sostanza, come si è già detto, da tutta la legislazione successiva³⁸. Rispetto alla legislazione precedente e a quella successiva la già citata legge di epoca weimariana del 21 luglio 1922 «sugli obblighi dei funzionari per la difesa della Repubblica» non solo estese notevolmente la cerchia dei funzionari potenzialmente interessati dai provvedimenti, ma fu anche l'unica normativa ad arricchire il concetto di funzionario politico con indicazioni di contenuto, nel momento in cui affermava esplicitamente che il collocamento a riposo o in disponibilità potesse avvenire non più solo per motivi disciplinari, ma anche «nell'interesse del consolidamento della costituzionale forma di stato repubblicana»³⁹.

Di queste figure di funzionari politici (sottosegretari, segretari generali e/o direttori generali, capi-divisione, capi-sezione dei ministeri ecc.), presenti in linea generale in ogni sistema politico-amministrativo sotto denominazioni differenti, e non sempre, anzi piuttosto raramente, istituzionalizzati in quanto funzionari politici⁴⁰ nella stessa misura in cui lo sono stati e

³⁸ Cfr. G. WACKE, *Die Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», 91, 1966, 4, pp. 441-502, in particolare pp. 449-452 e p. 451 («Bei den Grundsätzen, ja beim Wortlaut der Verordnung von 1849 blieb es in allen weiteren Regelungen der Folgezeit. Alle nachfolgenden Gesetze kannten unter weitgehender wörtlicher Wiederholung die gleiche grundsätzliche Gestalt, dass zunächst der Fall der Umwandlung der Behörden, sodann der der pB [politischen Beamten] unter Aufzählung der Beamtengruppe geregelt wurde; dabei hieß es immer gleichmässig, dass die Versetzung in den eR [einstweilige Ruhestand] 'jederzeit' und ohne weitere besonders genannte Voraussetzungen möglich sei») e p. 459 («Die Einrichtung der pB ist ihrerseits selbst ein 'hergebrachter Grundsatz', ein dem Beamtenrecht in seiner Gänze zugehöriges «Strukturprinzip», ... «die pB sind sogar noch ursprünglicherer Herkunft als die Lebenslänglichkeit der Anstellung, die de jure erst 1849 mit der Einführung der Disziplinargerichtsbarkeit geschaffen wurde»).

³⁹ *Ibidem*, p. 452.

⁴⁰ La distinzione tra funzionari «non politici» («che compiono atti meramente amministrativi») e funzionari «politici» («che compiono atti politici») si trova anche in E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli 1899, pp. 378-381. Per quanto riguarda «I ministri e gli altri funzionari dello Stato» (così recita il titolo del cap. X, p. 377) il Presutti definisce i primi «funzionari politicamente responsabili» (pp. 397, 416, 418, 425, 427) perché essi risponderebbero «non solo ... giuridicamente [ma] anche politicamente» (p. 424), senza tuttavia precisare nei confronti di chi essi sarebbero politicamente responsabili. «Oltre i ministri ed i sottosegretari di Stato», la cui responsabilità, si dice altrove, sarebbe «principalmente politica» (p. 427), ci

ancora lo sono in Germania⁴¹, interessa anzitutto mettere a fuoco storicamente l'identità e la composizione interna. Quest'ultima, risultante da una delimitazione verso il basso della cerchia di questi funzionari, si presume essere stata alquanto variabile, per numero e qualità ma anche nei diversi periodi storici, nelle realtà politico-amministrative dei diversi Stati considerati.

sarebbero altri «funzionari politici, ... più numerosi che altrove in Francia e in Italia ..., [i quali] hanno sì delle funzioni meramente 'amministrative', ma hanno anche delle funzioni 'politiche', sia perché la stessa esecuzione di decisioni, di cui essi sono incaricati, lascia campo ad un altro giudizio politico, sia perché i criteri tecnici, che essi debbono applicare, sono così larghi e generici da lasciare una grande autonomia di decisione, sia infine perché essi sono incaricati di far conoscere ai funzionari politici, che la decisione debbono prendere, ai ministri cioè, gli elementi di fatto, in base ai quali quella si deve prendere e debbono pertanto compiere essi stessi un giudizio politico per determinare quali elementi di fatto possono essere influenti e quali no, per far conoscere i primi a chi di ragione e lasciar da banda i secondi» (p. 433). Tra i funzionari politici rientrerebbero dunque «gli ambasciatori e da noi ed in Francia anche i prefetti» (*ibidem*), nonché «in genere i rappresentanti diplomatici del paese all'estero» (p. 434). Rispetto ai funzionari politici i ministri si differenziano «perché mentre questi ultimi non sono impiegati, essi invece lo sono» (p. 435). I funzionari politici non solo «sono anche politicamente responsabili e non possono di fronte ai ministri essere nella stessa posizione dei funzionari non politici ..., in essi il ministro, perché possa efficacemente rispondere all'opera loro, deve avere una piena, completa fiducia, e deve inoltre esistere una certa comunione di idee intorno all'indirizzo politico da seguire fra di essi ed il ministro» (p. 436). Da ciò «deriva che non solo il potere disciplinare ed il diritto di nomina riguardo a tali impiegati non può non essere esercitato dal ministro, ma anche che in tutte le legislazioni, molto ragionevolmente, si riscontrano a loro riguardo istituti, che completano la responsabilità disciplinare ... come la facoltà di collocare a disposizione e simili, che abbiamo visto esistere sì in Italia come in Germania e per le quali ... si ha anche un certo riguardo per l'interesse privato dell'impiegato» (p. 436). Completando di fatto l'elenco delle tipologie di funzionari rientranti tra quelli politici il Presutti infine dice che «vi è anche un'altra categoria di funzionari, i quali non compiono mai giudizi politici, ma che però per la loro posizione è utile godano una particolare fiducia da parte del ministro, siano con esso in una certa comunione di idee circa l'indirizzo politico da seguire. Tali sono i direttori generali nei ministeri ed i capi delle divisioni autonome, dipendenti cioè direttamente dal ministro» (p. 440).

⁴¹ L'istituzione dei funzionari politici è oggi in Germania prevista dal § 31, I comma, del vigente Testo unico del diritto dei funzionari (*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts [Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG]*) come da ultimo modificato il 4 novembre 2004, che recita: «Per legge si può determinare che il funzionario a vita può in ogni momento essere collocato temporaneamente a riposo, allorché ricopra un ufficio per il cui esercizio egli deve trovarsi in sintonia costante con i punti di vista e gli obiettivi di fondo del governo. Quali funzionari rientrino in questa categoria deve essere definito per legge». Il catalogo dei funzionari che il Presidente federale può «in ogni momento collocare temporaneamente a riposo» è contenuto nel § 36 del *Bundesbeamtengesetz (BBG)* del 1999.