

In merito, dall'esame della giurisprudenza contabile emerge una certa discordanza degli indirizzi interpretativi seguiti dalle varie sezioni regionali: a pronunce che ricollegano allo svolgimento di attività extraistituzionali l'insorgere di responsabilità amministrativa (Corte Conti reg. Lazio, sez. giurisd., 27 dicembre 2004, n. 3154), se ne contrappongono altre secondo cui la prestazione di attività lavorativa eseguita fuori dall'orario di lavoro ed in violazione del principio di esclusività del servizio a favore della p.a. non produce danno erariale (Corte Conti reg. Sicilia, sez. giurisd., 9 agosto 1999, n. 189).

Sul versante penale la Cassazione, con sentenza 2643/2007, ha ritenuto configurabile il delitto di abuso d'ufficio in relazione alla condotta di un pubblico ufficiale, medico direttore di un centro medico ospedaliero, il quale, senza averne preventiva autorizzazione, aveva stipulato a titolo personale un contratto di consulenza con un soggetto privato, per lo svolgimento di una attività comportante comunque l'uso delle attrezzature dell'ospedale e la spendita del nome della struttura pubblica (nella specie si trattava di attività di sperimentazione di prodotti biologici per una grande catena di distribuzione alimentare).

L'assunto di fondo è quello per cui lo svolgimento da parte del pubblico ufficiale di attività privata senza autorizzazione di per sé costituisce un illecito di rilevanza meramente disciplinare, ma assume rilevanza penale allorché per le prestazioni extraistituzionali ci si avvalga delle strutture pubbliche e si spenda il nome dell'ente di appartenenza.

In presenza di simili condizioni la percezione da parte del pubblico ufficiale di un corrispettivo per lo svolgimento dell'attività privata non autorizzata non integra gli estremi del delitto di peculato (giacché non si tratta di somme di cui il pubblico ufficiale sia in possesso in virtù delle sue competenze funzionali) ma determina un ingiusto vantaggio, rilevante come abuso d'ufficio ex art. 323 c.p., solo nei limiti della quota parte di tale corrispettivo che, in caso di attività privata autorizzata, è di spettanza dell'ente pubblico.

Un altro profilo dell'art. 98 oggetto di esame della giurisprudenza penale e contabile concerne la violazione dei doveri d'ufficio attraverso tutte quelle varie tipologie di condotta idonee a produrre uno sviamento della prestazione lavorativa dai canoni segnati dalla legislazione di attuazione dei principi di fedeltà ed esclusività del servizio.

In questa giurisprudenza si coglie in particolare la prossimità teleologica, se non addirittura una certa forma di simbiosi, tra i suddetti principi, adoperati nelle sentenze come espressivi di valori cardine del pubblico impiego, proiezioni del legame tra funzionario e pubblica amministrazione, e tra questa e la comunità degli amministrati.

In tale contesto si collocano le varie pronunce che ricollegano alla violazione degli obblighi di servizio l'insorgere di danno erariale, patrimoniale e all'immagine.

Ciò perché dal comportamento di chi esercita i propri poteri in modo distorto e non conforme ai doveri di ufficio, impegnando le proprie capacità non per fini istituzionali ma per interessi privati ed illeciti, origina un danno erariale riconducibile all'alterazione dell'equilibrio sinallagmatico tra prestazione e retribuzione, dal momento che il tempo lavorativo retribuito dall'Amministrazione diventa produttivo di effetti contrari a quelli attesi (*ex multis*: Corte Conti, sez. III, 28 settembre 2005, n. 566; Corte Conti, sez. I, 10 gennaio 2005, n. 3; Corte Conti, sez. II, 27 maggio 2004, n. 176; Corte

Conti, sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10).

In presenza di detti requisiti il comportamento illecito del pubblico dipendente, posto in essere in violazione dei doveri di lealtà, fedeltà ed esclusività nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, oltre al pregiudizio di carattere economico, arreca, sul piano intrinseco, una grave lesione all'immagine di quell'amministrazione, con notevole discredito e perdita di prestigio della personalità pubblica della stessa (Cfr. in particolare, la sentenza n. 10/2003/QM delle Sezioni Riunite).

La lesione predetta costituisce, quindi, danno risarcibile, atteso che il prestigio della Pubblica Amministrazione configura un interesse giuridicamente protetto ai sensi dell'art. 2 della Costituzione (sulla tutela delle formazioni sociali), e dell'art. 97, primo comma, che sancisce il canone del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ambito della giurisprudenza penale rilevano in particolare le pronunce relative a fattispecie quali corruzione, concussione, peculato, abuso d'ufficio, falso ideologico, caratterizzate da condotte che costituiscono indici sintomatici dell'asservimento della funzione pubblica ad interessi privati, e comunque di devianza rispetto ai fini ineludibili dell'agire pubblico.

Particolarmente rilevante il filone relativo alla corruzione, fattispecie che, concretandosi nella promessa o consegna di denaro o altra utilità da parte di un privato al soggetto pubblico - che accetta - al fine di assicurarsene i futuri favori, determina un permanente condizionamento dell'attività istituzionale del pubblico ufficiale, che viene meno ai propri doveri di fedeltà, imparzialità, onestà (Cass., Sez. 6, 4-5-2006 n. 33435; Cass., Sez. 6, 10-6-2007 n. 25418) e viola il vincolo di esclusività.

La giurisprudenza prevalente non ritiene necessaria la strumentalità dell'accordo ad uno specifico atto individuato *ab origine*, essendo sufficiente l'asservimento - più o meno sistematico - della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore. Ma è imprescindibile che l'atto o il comportamento oggetto del mercimonio rientri nelle competenze o nella sfera di influenza dell'ufficio al quale appartiene il soggetto corrotto, nel senso che costituisca espressione, diretta o indiretta, della pubblica funzione da costui esercitata. Deve, invece, escludersi il reato di corruzione passiva nel caso in cui il pubblico ufficiale prometta e ponga eventualmente in essere il suo intervento prezzolato, avvalendosi della sua qualità, dell'autorevolezza e del prestigio che gli derivano dalla carica ricoperta, senza che detto intervento comporti l'attivazione di poteri istituzionali propri del suo ufficio o sia in qualche maniera a questi collegabile (Cass., Sez. 6, 4-5-2006 n. 33435).

Altrettanto significative le pronunce del Giudice di legittimità che negano la sussistenza del reato di abuso d'ufficio se, nello svolgimento della funzione amministrativa, il pubblico ufficiale si prefigge di realizzare un contingibile ed urgente interesse pubblico legittimamente affidatogli dall'ordinamento, anche qualora violi la legge e procuri un vantaggio al privato. È quanto ha da ultimo statuito la sesta Sezione della Cassazione, con la sentenza 33068/2003, che ha assolto dal delitto di cui all'articolo 323 Cp un Sindaco imputato di aver favorito un ristoratore cui aveva rilasciato autorizzazioni sanitarie in assenza dei requisiti prescritti dalla legge.

In altri termini nelle ipotesi in cui si riscontri la coincidenza del fine realizzato (anche) con l'interesse pubblico, non sembra che sia ipotizzabile il dolo tipico dell'abuso di ufficio, profilandosi il vantaggio ottenuto dal privato solo come effetto "indiretto" derivante dal perseguimento del pubblico

interesse da parte del funzionario e non già come fine immediato perseguito dallo stesso.

6. Il servizio esclusivo della nazione: delineazione del contenuto

In coerenza con l'esigenza, manifestata in Assemblea costituente, di dar vita a una «amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non (ad) una amministrazione di partiti» (Intervento di Costantino Mortati (seduta del 14 gennaio 1947), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, VIII, Roma, 1970, p. 1864), una autorevole ricostruzione dottrinale attribuisce all'art. 98 Cost. la funzione di esplicitare e integrare le disposizioni sul principio di imparzialità contenute nel precedente articolo 97.

Si tratta di una impostazione che ha trovato autorevole sponda nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui alla «salvaguardia» del principio di imparzialità (ex art. 97, Cost.) «si collegano anche le norme costituzionali ... che pongono i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione» (Sent. n. 453/1990). Anche per il Giudice delle leggi, in definitiva, il primo comma dell'art. 98, rappresenta uno dei «corollari naturali dell'imparzialità, in cui viene a esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo" - che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'"amministrazione" - che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento » (Sent. n. 453/1990).

Da diversa prospettiva ermeneutica si ritiene che il dovere posto a carico del pubblico impiegato di operare al «servizio esclusivo della Nazione» costituisca specificazione del vincolo di fedeltà alla Repubblica previsto a carico di tutti i cittadini dall'Art. 54 Cost. (13). Di qui il nesso strutturale tra le due disposizioni evidenziato da quella dottrina che individua «nei doveri dell'impiegato una proiezione di quelli del cittadino». Il servizio alla Nazione finirebbe così con il risolversi in sorta di dovere di fedeltà *qualificata*, perché fondato su un «vincolo di particolare *devozione* verso lo Stato» e su un «rapporto di specifica fiducia fra lo Stato stesso e coloro che esercitano le funzioni pubbliche» (14).

Secondo un diverso orientamento, stante la funzionalizzazione del pubblico impiego a favorire il «progresso materiale e spirituale della società» (art. 4, Cost.) «il servizio esclusivo della nazione non può essere niente di diverso del *concorso al progresso materiale o spirituale della società*, enunciato dall'art. 4 e si atteggia perciò ad attività positivamente destinata a realizzare un rapporto di partecipazione dell'impiegato, paritariamente assimilabile a quello del cittadino che svolga attività private» (15).

Tale ricostruzione tuttavia non può essere portata alla estrema conseguenza di una totale equiparazione del lavoro pubblico a quello privato, giacché - come è stato autorevolmente osservato - dall'impianto costituzionale emerge con evidenza la volontà del Costituente di «connotare la categoria degli impiegati pubblici, nel senso di differenziarli dai lavoratori delle imprese, legando la disciplina del rapporto di lavoro alla organizzazione pubblica» (16). Sicché l'omologazione, a tutti i costi, del dipendente pubblico a quello privato si rivelerebbe in palese contraddizione con la *funzione* assegnata all'amministrazione e con le sue stesse finalità

costituzionali, dal momento che il rapporto di lavoro del «dipendente pubblico ... ha delle caratteristiche sue» e una sua peculiare dimensione costituzionale. In ragione di ciò «la caratterizzazione peculiare del dipendente pubblico viene fatta risiedere proprio nell'essere egli al servizio della nazione, e cioè integrato in una organizzazione pubblica» (17). Di conseguenza la tesi va interpretata nel senso che il servizio esclusivo alla Nazione, da prestarsi con gli attributi di fedeltà osservanza e diligenza costituzionalmente richiesti, costituisce una componente essenziale *del suum cuique tribuere* del pubblico impiegato, che delinea una forma di partecipazione calibrata in relazione alle caratteristiche delle attività di competenza.

Ma l'aspetto principale del servizio esclusivo concerne la natura, qualitativa o quantitativa, del vincolo. Si tratta in altri termini di determinarne la portata applicativa in relazione alla possibilità di svolgere attività ulteriori rispetto a quelle d'ufficio, segnatamente alle dipendenze di datori diversi dalla amministrazione di appartenenza: bisogna cioè stabilire se l'esclusività si riferisca alla prestazione o all'interesse curato.

Secondo la dottrina tradizionale infatti il servizio esclusivo implicherebbe il divieto di esercitare il commercio, l'industria e le professioni, o di svolgere attività alle dipendenze di privati o assumere altri impieghi pubblici (18).

Si tratta di una impostazione coerente con le antiche radici dell'istituto, legate ad un quadro normativo ispirato ad una concezione autoritativa del rapporto intercorrente tra amministrazione e pubblico dipendente (19).

In un simile contesto hanno facilmente allignato quelle tesi fondate sulla sacralità del lavoro pubblico per gli interessi generali, che hanno condotto alla riconferma del principio della esclusività non solo come strumento di prevenzione dell'insorgere di conflitti di interesse, bensì in termini di obbligo autonomo e di divieto assoluto, fondamentalmente ricondotto ad esigenze di credibilità e dignità della funzione pubblica, oltre che di preservazione delle energie lavorative del dipendente.

La successiva evoluzione dottrinale e giurisprudenziale ha determinato la progressiva svalutazione dell'elemento autoritativo dell'esercizio delle funzioni pubbliche, sia in relazione al rapporto amministrazione-dipendenti pubblici, sia nei confronti degli amministrati.

In corrispondenza con questa nuova dimensione del potere amministrativo ha trovato affermazione la tesi che collega il vincolo di esclusività alla funzionalizzazione dell'attività del dipendente al perseguimento e alla cura degli interessi pubblici.

In linea con questa concezione anche nella produzione legislativa sulle incompatibilità si sono aperti spiragli in ordine alla possibilità di svolgere prestazioni lavorative nell'esercizio di commercio, industria, professioni, o alle dipendenze di altre amministrazioni o privati, attraverso la previsione di significative eccezioni al dovere di esclusività della prestazione lavorativa.

In questa prospettiva ermeneutica il precetto che enfaticamente vuole il pubblico impiegato "a servizio esclusivo della Nazione" si configura quale strumento posto a presidio della indivisibilità dell'interesse collettivo, attraverso l'imposizione del divieto di orientare a diversi fini la prestazione lavorativa. Questa impostazione permette di calibrare il vincolo di esclusività in funzione dell'esigenza perseguita attraverso la sua imposizione: garantire «la indipendenza dei titolari da ogni forza, autorità ed influenza che ne intercetti la diretta ed esclusiva relazione con l'interesse generale statuito nella legge» (20).

Solo questa nozione di esclusività consente di inquadrare in una logica di coerenza il rapporto tra la previsione costituzionale e la realtà di un sistema trasformato dalla metamorfosi dello *status* dell'impiegato pubblico indotta dalla più recente produzione normativa, incentrata sulla privatizzazione e sulla precarizzazione del lavoro alle dipendenze della p.a.. Di contro, optando per la natura quantitativa dell'esclusività del servizio dovrebbe seriamente dubitarsi della legittimità delle norme che hanno introdotto e conservato, in virtù del disposto dell'art. 65 del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, l'istituto del lavoro part-time e le varie forme di deroga al principio dell'esclusività della prestazione.

6.1. Servizio esclusivo e imparzialità

L'imparzialità dell'azione amministrativa è notoriamente uno dei tre fondamentali pilastri (insieme alla legalità e al buon andamento) sui quali poggia l'intero statuto costituzionale dell'amministrazione, declinazione, sul versante ordinamentale, del principio di uguaglianza, scolpito dall'art. 3 della Carta Fondamentale.

Si tratta di un primario valore giuridico, posto a presidio della stessa credibilità degli uffici pubblici, poiché, in assenza della fiducia dei cittadini, gli apparati burocratici non sarebbero in grado di conseguire in maniera adeguata, come loro dovere, gli obiettivi prefissati dal Legislatore.

Un principio siffatto copre sia la dimensione dell'organizzazione che quella dell'azione amministrativa, e si alimenta di due componenti essenziali: una morale, concernente una certa attitudine, predisposizione dell'agente, ed una inerente la delineazione di adeguate condizioni di contesto.

Ed è su questo piano che si coglie agevolmente il legame tra servizio esclusivo ed imparzialità.

Il vincolo di esclusività concorre a creare le condizioni di indipendenza che costituiscono indefettibile premessa per l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative, sia sotto il profilo etico, che in relazione alle condizioni di contesto.

Sotto il primo profilo infatti è evidente che in assenza di intima adesione dell'impiegato ai principi dell'etica pubblica, nessuna garanzia esterna potrà mai rivelarsi sufficiente a preservare l'imparzialità della sua attività.

In tal senso è innegabile la valenza deontica del principio del servizio esclusivo che, unitamente ai canoni di condotta contenuti negli artt. 54 e 97, contribuisce a comporre l'etica del funzionario pubblico funzionalizzando l'attività al perseguimento dell'interesse generale.

Il servizio alla nazione si fonda infatti su un'adesione cosciente e attiva da parte dell'impiegato pubblico ai principi costituzionali e alla pluralità di istanze ideologiche sulle quali poggia la Nazione repubblicana, che valorizza la componente relativa al consolidamento del cd senso dello Stato del pubblico dipendente, ossia quel sentimento di devozione riferito non allo Stato apparato - datore di lavoro pubblico - ma allo Stato comunità.

In particolare l'indipendenza da interessi estranei degli agenti pubblici garantita dalla funzionalizzazione della relativa attività all'interesse obiettivo della Nazione rinsalda il collegamento tra attività amministrativa e comunità destinataria ultima delle prestazioni relative, affiancando alla forza prescrittiva delle disposizioni giuridiche la valenza coinvolgente della dimensione morale.

Alla delineazione delle condizioni di contesto si riferisce l'accezione "negativa" del principio dell'esclusività, diretta a prevenire ogni possibile

inquinamento da parte di interessi estranei al "bene comune".

A questo profilo si riferiscono le disposizioni sulla progressione in carriera dei dipendenti pubblici eletti al Parlamento e sulla possibilità di prevedere limitazioni al diritto di determinate categorie di dipendenti pubblici di iscriversi a partiti politici, la legislazione ordinaria relativa alle ipotesi di incompatibilità, nonché le regole che attengono all'esercizio della funzione e ai doveri di comportamento del funzionario in servizio e fuori servizio.

6.2. Servizio esclusivo e dovere di fedeltà

Per quanto sopito resta sostanzialmente aperto il dibattito in dottrina sul rapporto tra il primo comma dell'art. 98 e il dovere di fedeltà prescritto dall'art. 54. Assodata l'intima connessione teleologica tra le due disposizioni si dibatte se le stesse pongono due doveri diversi, sia pur collegati, o se il vincolo di esclusività costituisca specificazione del generale dovere di fedeltà gravante su tutti i cittadini.

Da un lato, si è, infatti, sostenuto che, nonostante l'evidente differenza dei contenuti, l'esclusività del servizio, oltre a ribadire la regola dell'imparzialità consolidandone i presupposti, varrebbe ad escludere la sussistenza a carico dei dipendenti pubblici di "altri vincoli diversi da quelli di fedeltà - espressi dal binomio disciplina ed onore - nei confronti dello Stato visto sotto il profilo dei valori da cui trae vita la sua legittimità" (21).

L'articolo 98 c. 1, secondo questa lettura non giunge a stabilire un diverso tipo di fedeltà, conseguente ad un differente *status* attribuito ai pubblici funzionari, ma afferma lo stesso principio dell'articolo 54 che, nel caso di coloro ai quali vengono affidate pubbliche funzioni, trova puntuale e specifica riaffermazione e, semmai, integrazione sul piano dei comportamenti dovuti.

Secondo un'altra costruzione ermeneutica il vincolo esclusivo sancirebbe un dovere di fedeltà qualificata, distinto da quello che il primo comma dell'art. 54 riferisce a tutti i cittadini.

Rispetto ad un dovere di fedeltà a contenuto minimale e consistente essenzialmente in un imperativo di rispetto delle "condizioni che consentono l'esistenza della Repubblica", la previsione del dovere di esclusività rivolta ai cittadini investiti di funzioni pubbliche non avrebbe solo una portata negativa, ma impegnerebbe i soggetti cui si riferisce ad un comportamento positivo, postulando un rapporto di particolare devozione verso lo Stato, definito «fedeltà qualificata» (22).

Si configura in tal modo l'esistenza di un autonomo dovere, che si svilupperebbe sia sul piano del vincolo costituzionale in sé e per sé (sul rapporto di fedeltà cioè) sia su quello degli obblighi fissati dalla legislazione ordinaria.

In questa visuale interpretativa troverebbe spiegazione la possibilità concessa al legislatore di intervenire sulle garanzie previste dalla Costituzione in materia di libertà di associazione (comma 3 art. 98).

Entrambe le tesi rilevano il rapporto di reciproca presupposizione tra il vincolo di fedeltà e quello di esclusività, ma approdano a punti d'arrivo differenti in ordine alla determinazione dei relativi contenuti.

In merito un certo ausilio interpretativo può derivare dall'analisi della giurisprudenza penale e contabile in materia.

Le diverse pronunce concernenti tematiche a vario titolo riferibili ai doveri di fedeltà ed esclusività evidenziano la prossimità assiologica tra le due disposizioni adoperando in endiadi i concetti di fedeltà e servizio esclusivo,

ma riferiscono all'art. 98 tutte le violazioni degli obblighi comportamentali che, producendo deviazioni dai canoni e dai principi costituzionali sull'esercizio delle funzioni pubbliche, determinano l'insorgere di responsabilità penale o amministrativo-contabile.

In questa costruzione il vincolo di esclusività ingloba il dovere di fedeltà, e ne specifica i contenuti traghettandoli dalla dimensione etico-morale a quella giuridica. In tal senso il dovere del servizio esclusivo alla nazione fornisce un saldo aggancio giuridico all'esigenza di garantire la fedeltà dei funzionari pubblici preservandone l'azione da interferenze esterne. Di contro il dovere di fedeltà assolve ad una funzione orientatrice ed interpretativa dell'articolo 98 rafforzandone i postulati, attraverso la precostituzione di una garanzia di ordine morale all'osservanza dei principi e dei valori costituzionali: una garanzia ulteriore rispetto a quelle di carattere tecnicamente giuridico (23).

6.3. La portata applicativa dei principi e delle regole di cui all'art. 98. l'estensione ai dipendenti di enti diversi dallo Stato Il servizio esclusivo della nazione: estensione applicativa

In prima analisi uno dei dubbi interpretativi che può suscitare la sintetica formulazione del primo comma dell'art. 98 concerne l'estensibilità del principio del servizio esclusivo della Nazione anche ai dipendenti di enti diversi dallo Stato, ed in specie degli enti territoriali.

La soluzione positiva sembra desumibile dallo stesso tenore letterale della disposizione: depongono in tal senso il termine («*i pubblici impiegati*») adoperato dal Costituente e il riferimento alla *Nazione*, « probabilmente usato per comprendere tra i pubblici impiegati anche tutti gli impiegati degli enti pubblici» (24) (25).

Ma al di là del dato letterale una simile conclusione trova conferma anche attraverso l'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali che delineano la natura e il ruolo della pubblica amministrazione e definiscono l'assetto istituzionale.

Sotto il primo profilo infatti il Costituente, considera direttamente l'amministrazione come attività o funzione dell'ordinamento generale, ed in tal senso fissa gli scopi ed i risultati che la stessa è chiamata a raggiungere nell'organizzazione della società.

Simili considerazioni hanno indotto prestigiosa dottrina ad affermare che l'art. 98 costituisce « una disposizione relativa a tutte le pubbliche amministrazioni», soprattutto perché essa apertamente confligge con la concezione dell'amministrazione come organismo dipendente dal governo e va al di là di quella dell'amministrazione come corpo indipendente, per affermare un legame - sia pur solo funzionale e non organico - tra collettività e amministrazioni pubbliche» (26).

Ciò comporta una esplicita finalizzazione costituzionale delle attività pubbliche ed in particolare dell'amministrazione, che viene a qualificarsi come quella funzione che organizza o persegue direttamente il raggiungimento degli scopi comuni a tutti i pubblici poteri.

In un contesto caratterizzato dal pluralismo dei soggetti titolari di funzioni amministrative, in virtù dell'unitarietà dei compiti costituzionali a cui queste sono finalizzate, l'amministrazione emerge nei suoi caratteri funzionali - indipendentemente dai soggetti in cui è inquadrata e dalle strutture in cui può essere esercitata - come l'insieme delle attività in vario preordinate al conseguimento concreto delle finalità comuni desunti Costituzione, e via via

specificate dai successivi atti di indirizzo politico.

A ben vedere qualche dubbio sulla estensione applicativa del principio di esclusività del servizio avrebbe potuto sussistere nella versione precedente del Titolo V, allorché la Nazione si identificava sostanzialmente nello Stato, titolare e paladino dell'interesse nazionale.

In quel contesto, in virtù dell'identificazione dell'interesse generale della collettività con l'interesse nazionale la cui tutela era affidata al legislatore statale, il concetto di Stato assumeva una dimensione e caratteristiche equiparabili a quello di Nazione.

La nuova formulazione del Titolo V segna il definitivo superamento di questa concezione: in particolare l'articolo 114 evidenzia che lo Stato costituisce soltanto uno degli enti che insieme a regioni, province comuni e città metropolitane concorre a costituire la Repubblica.

Ma nel disegno costituzionale gli elementi di accrescimento del pluralismo introdotti dalla riforma si innestano in un ordinamento sostanzialmente unitario, nell'ambito del quale lo Stato conserva la titolarità di tutti quei poteri e prerogative che costituiscono i naturali strumenti per il conseguimento della unità giuridica ed economica dell'intero sistema.

In questo contesto si collocano il potere riservato al legislatore centrale di stabilire gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti sub regionali (art. 117, comma 2, lett. P) nonché l'attribuzione di competenza esclusiva in materie quali la politica estera, moneta, difesa, sicurezza, cittadinanza, giurisdizione, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché la fissazione dei principi fondamentali in materie di legislazione concorrente ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e la competenza esclusiva in materia di perequazione finanziaria.

Un altro importante elemento dell'architettura costituzionale è costituito dall'art. 120 Cost., che al c. 2 prevede un potere sostitutivo del Governo rispetto ad organi degli enti sub statali, compresi quelli regionali, in particolari ipotesi, tra le quali rientrano le violazioni comunitarie o internazionali e il ricorrere di esigenze di tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica. La legge (statale) definisce procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Si tratta di una disposizione che evidenzia e realizza il primato dell'unità giuridica ed economica quale valore fondante che giustifica una certa posizione di prevalenza del potere centrale che ne costituisce il garante.

Nello stesso contesto si collocano le cd materie trasversali, ossia quelle voci che non individuano oggetti di competenza, ma identificano degli *scopi* "contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica" (da ultimo, Corte cost. sentt. n. 430 e n. 401 del 2007).

Simili strumenti, a vario titolo diretti ad assicurare la migliore realizzazione dell'interesse pubblico generale, seppur elaborati principalmente ai fini della disciplina del riparto di competenza tra gli enti istituzionali, attestano indubbiamente l'esistenza di un bene comune cui è funzionalizzata l'attività di tutti gli enti che compongono il sistema repubblicano, di tutti i cittadini e di conseguenza anche dei pubblici dipendenti.

In altri termini nel nuovo quadro costituzionale il frazionamento delle competenze costituisce una modalità attraverso la quale si realizza il concorso di tutti gli attori istituzionali alla realizzazione degli obiettivi

dell'ordinamento. In particolare ciò avviene attraverso l'assegnazione delle funzioni ai livelli di governo più idonei a garantirne la cura più efficace, ma gli interessi affidati a questi enti e le competenze strumentali all'esercizio delle funzioni si inscrivono tutti all'interno di un contesto necessariamente unitario imperniato sui valori portanti dell'ordinamento comune.

Accanto alla pluralità dei centri di governo e di amministrazione, la Costituzione individua quindi delle finalità e degli obiettivi unitari come compiti comuni da perseguire da parte di tutti i pubblici poteri, ciascuno secondo le attribuzioni ad esso rispettivamente riservate.

In un simile contesto il carattere unitario dell'amministrazione non si basa più su riferimenti di ordine soggettivo (qualità dell'ente titolare che l'esercita o qualità dei poteri esercitati), ma su elementi di ordine oggettivo (finalità perseguite e rapporti dell'attività con queste).

Unità degli obiettivi, valori comuni pluralità dell'indirizzo politico sono i fattori fondanti del nuovo ordine costituzionale.

In tal senso la disciplina sulle competenze persegue il fine precipuo di ordinare il concorso di tutti gli enti alla realizzazione degli obiettivi della Repubblica, ciascuno dei quali persegue nell'esercizio delle competenze affidategli dalla Costituzione, e secondo il proprio indirizzo politico autonomo, al perseguimento dell'interesse generale, il bene comune.

Di conseguenza anche nel nuovo contesto costituzionale non è dato dubitare che la Nazione destinataria del servizio esclusivo altri non sia che la Repubblica, l'ordinamento complessivo.

7. La progressione in carriera dei dipendenti pubblici membri del Parlamento

Il punto cruciale della disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 98 consiste nella determinazione della concreta operatività delle limitazioni alle progressioni in carriera dei dipendenti pubblici eletti in Parlamento in un ordinamento in cui, superato il sistema delle carriere e delle promozioni, l'accesso alle qualifiche avviene ormai a seguito di concorsi e procedure selettive.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, infatti, il concorso pubblico costituisce il metodo normale di provvista del personale anche per le qualifiche superiori.

Ciò perché la selezione concorsuale costituisce specificazione dei principi di imparzialità e di buon andamento, nonché espressione del **principio democratico**, atteso che la scelta delle persone condiziona integralmente il perseguimento degli obiettivi che la Costituzione si propone di raggiungere attraverso l'attività dei pubblici poteri. L'efficienza e la correttezza dell'agire dell'amministrazione non potrebbero essere, infatti, assicurati in assenza di un'adeguata selezione di coloro che sono chiamati ad operare, in qualità di organi, per conto degli enti pubblici.

Deroghe alla regola del concorso, da parte del legislatore, sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione (cfr., per tutte, sentenza n. 477/1995) o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati: ad esempio, quando si tratti di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei medesimi.

A codesto regime non si è ritenuto sottratto nemmeno il passaggio ad una fascia funzionale superiore, che, comportando "l'accesso ad un nuovo posto

di lavoro corrispondente a funzioni più elevate" costituisce una figura di reclutamento che non può non essere sottoposta alla regola del pubblico concorso: il metodo che offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci (cfr. sentenze n. 320/1997, nn. 134 e 528 del 1995, n. 314/1994, n. 487/1991 e n. 161/1990). In particolare nella sentenza n. 314 del 1994 si rileva che l'abnorme diffusione del concorso interno per titoli nel passaggio da un livello all'altro produce una distorsione che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello delle carriere in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riflette negativamente anche sul buon andamento della pubblica amministrazione.

Di conseguenza, nel quadro di un sistema, come quello in vigore, che "non prevede carriere, o le prevede entro limiti ristretti", ogni passaggio da una qualifica o categoria all'altra determina "una forma di reclutamento", che esige un selettivo accertamento delle attitudini (da rivolgere non solo all'interno della Amministrazione) ed impone il ricorso alla procedura concorsuale.

Ciò perché il datore di lavoro pubblico, mediante la progressione verticale, attua un procedimento amministrativo di selezione diretto alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro tra dipendente e Amministrazione di appartenenza; si è in presenza di una vera procedura concorsuale diretta alla nomina del dipendente in una qualifica superiore, avente lo scopo di scegliere tra i partecipanti i migliori di essi, così come avviene nei concorsi pubblici.

E' pertanto irragionevole ed arbitrario il passaggio ad una fascia funzionale superiore, in deroga al principio del pubblico concorso, basato sul parametro automatico della anzianità di servizio, senza alcun altro criterio selettivo funzionale alla congrua e razionale valutazione dell'attività pregressa, diretto ad accertare il possesso, in ciascuno dei dipendenti, dei requisiti necessari per l'espletamento delle mansioni superiori (cfr. Corte Cost., n. 320/1997).

Le stesse argomentazioni costituiscono il fondamento di quell'autorevole orientamento dottrinale che ritiene l'accesso a qualifiche superiori a seguito di procedure concorsuali escluso dal divieto di cui al comma 2 dell'art. 98, in considerazione della natura tecnica del potere discrezionale esercitato nella valutazione delle prove concorsuali, e, soprattutto, in virtù del fatto che tale valutazione non spetta all'amministrazione, ma ad una commissione tecnica dotata di autonomia e la cui imparzialità è assistita da diverse garanzie (27).

Da opposta prospettiva ermeneutica si sostiene che, se il fine del Costituente è quello di evitare anche il solo sospetto di qualsiasi possibile condizionamento, neanche le procedure concorsuali possono soddisfare tale esigenza. Ed in ogni caso il dato letterale attesterebbe la volontà di limitare le promozioni dei dipendenti-parlamentari a quelle conseguibili per anzianità (28).

Tale tesi tuttavia, sulla base di una interpretazione letterale restrittiva del dato costituzionale, finisce per giustificare un'estensione applicativa suscettibile di determinare un'intollerabile compressione delle posizioni giuridiche riferibili a questi soggetti.

Alla luce di una lettura sistematica del dato costituzionale è evidente che le limitazioni alla promuovibilità dei dipendenti pubblici parlamentari si inseriscono nel sistema di garanzie poste a salvaguardia dell'imparziale ed indipendente esercizio delle funzioni pubbliche, operando sia attraverso la

selezione del personale pubblico in base al principio meritocratico, sia mediante la proiezione esterna dell'immagine di imparzialità.

Sotto questo profilo la disposizione mira a preservare l'immagine dell'Amministrazione al servizio della collettività, rassicurando i cittadini che l'accesso alle qualifiche non sia inquinato da indebiti favoritismi, e l'esercizio delle funzioni relative non sia esposto ad alcun condizionamento formale o sostanziale.

Ma l'esigenza principale perseguita dal Costituente è certamente quella di rafforzare la garanzia dell'art. 97 in ordine alla "selezione dei migliori" come preconditione per il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, prevenendo l'insorgere di "possibili conflitti (intrecci e concorsi) tra l'esercizio del mandato politico e gli interessi professionali dei pubblici dipendenti" membri del Parlamento (29).

In questa prospettiva pertanto la soluzione del problema concernente la possibilità per i dipendenti pubblici - parlamentari di accedere alle qualifiche superiori tramite procedure concorsuali si evince dallo stesso comma 3 dell'articolo 97, che individua il sistema del concorso come lo strumento più adatto a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Sotto altro connesso profilo, considerato che l'accesso alle qualifiche superiori non costituisce una "promozione", ma il risultato di una selezione improntata al principio meritocratico, escludere la possibilità di questa categoria di soggetti di accedere alle fasce funzionali superiori dell'impiego pubblico attraverso procedure trasparenti idonee ad accertare il possesso dei requisiti necessari per l'esercizio delle funzioni, oltre a determinare una intollerabile lesione delle posizioni giuridiche riferibili a questi soggetti, si tradurrebbe in una irragionevole forma di discriminazione idonea a violare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

D'altra parte, stante l'equiparazione operata dal Giudice costituzionale tra l'accesso iniziale al pubblico impiego e quello alle qualifiche superiori, non sembrano sussistere valide ragioni per negare il passaggio alle fasce funzionali superiori tramite pubblico concorso, quando invece si esclude che il divieto di cui all'art. 98, c. 2 sia di impedimento all'ingresso di un parlamentare nei ruoli dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche a mezzo di concorso.

Alla luce di simili considerazioni risultano pienamente condivisibili le conclusioni di quella autorevole dottrina secondo cui "Il valore del precetto costituzionale in esame, pertanto, resta riferito alle ipotesi superstiti di carrierismo del nostro ordinamento e a tutti quei casi in cui vi sono margini di discrezionalità dell'autorità amministrativa nel riconoscere sviluppi individuali, o collettivi, della carriera dei dipendenti stessi. Ampliare l'ambito di applicazione del divieto costituzionale ora in esame creerebbe troppe e troppo gravi incongruenze logiche e giuridiche" (30).

8. Il divieto di iscrizione ai partiti politici per alcune categorie di dipendenti pubblici

Per verificare in che modo la disposizione sulle possibili limitazioni del diritto di determinate categorie di dipendenti pubblici di iscriversi ai partiti politici sia destinata ad operare all'interno dell'ordinamento la si deve porre a diretto confronto con il sistema di libertà apprestato dalla Carta fondamentale, ed in particolar modo con il diritto, sancito dall'art. 49 Cost., di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a

determinare la politica nazionale.

In merito va preliminarmente rilevato che, stante il favore espresso dalla Costituzione per i diritti inviolabili della personalità, lo Stato vede sostanzialmente limitato il suo potere di fronte alle libertà civili che riconosce ai cittadini, e che si traducono in altrettanti diritti soggettivi. La Carta fondamentale esprime inequivocabilmente la tendenza ad attribuire ad alcune situazioni individuali, che fanno parte della sfera inviolabile di ogni persona, il massimo di garanzia che l'ordinamento possa assicurare.

Si può osservare poi come anche nell'art. 3 della Costituzione, che contiene il concetto di pieno sviluppo della persona umana, sia insita la tutela d'una libertà «negativa»: quella di non essere impediti, manipolati, coartati. La Repubblica cioè deve creare le condizioni per uno sviluppo autonomo e libero, rispettando questo sviluppo nelle sue multiformi e legittime espressioni.

Tenuto conto poi del fatto che l'iscrizione ai partiti politici costituisce un modo per propagandare un'idea, può assumere particolare rilievo, nell'arco delle previsioni garantistiche che concorrono a tutelare l'esercizio di tale diritto, l'art. 21 della Costituzione, nella parte in cui riconosce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero oltre che con la parola e lo scritto, «con ogni altro mezzo di diffusione».

Nell'impianto costituzionale dunque il primato riconosciuto alle "ragioni dell'individuo", specificatamente per quel che attiene ai diritti inviolabili della personalità, costituisce la premessa per l'evoluzione dell'ordinamento nel senso del rafforzamento delle garanzie da prestarsi alle libertà riconosciute.

In coerenza con questa impostazione il Costituente, nel bilanciamento tra la libertà di associarsi in partiti, tutelata dall'art. 49 Cost., e l'esigenza di assicurare la terzietà dei dipendenti pubblici e l'immagine di estraneità agli interessi dei partiti, demanda al legislatore ordinario la facoltà di stabilire «limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per alcune categorie di funzionari pubblici ivi contemplate: «i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

La Costituzione, quindi, se non impone, tuttavia consente che il legislatore ordinario introduca, a tutela e salvaguardia dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche, il divieto di iscrizione ai partiti politici per determinate categorie di dipendenti della p.a., al fine di rafforzare la garanzia della loro soggezione soltanto alla Costituzione e alla legge, e di evitare che l'esercizio delle loro delicate funzioni sia offuscato dall'essere essi legati ad una struttura partitica che importa anche vincoli gerarchici interni.

Si tratta quindi di stabilire sino a che punto il legislatore, al fine di tutelare l'imparzialità dell'esercizio di determinate funzioni, possa limitare il diritto di determinate categorie di cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, inserito nell'arco delle previsioni garantistiche della Carta costituzionale come espressione del generale favore espresso dall'ordinamento per i valori della persona.

In merito si rivela emblematica la sentenza con la quale il Giudice delle leggi si è pronunciato sulla legittimità costituzionale della norma (d.lgs 25 febbraio 2006, n. 109, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera d), numero 2), della legge 24 ottobre 2006, n. 269) che configura quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa dei magistrati a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di soggetti

operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato.

In particolare la Corte rileva che configurare come illecito non solo l'iscrizione, ma anche «la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici» rientra nell'esercizio non irragionevole della discrezionalità concessa dalla Carta fondamentale al legislatore ordinario al fine di tutelare l'estraneità del magistrato alla politica dei partiti e dei suoi metodi.

Da questa premessa discende che la disciplina impugnata costituisce uno strumento coerente e non sproporzionato per evitare che l'esercizio delle delicate funzioni giurisdizionali possa essere offuscato dal legame dei magistrati con struttura partitica, che importa anche vincoli gerarchici interni. In merito il Giudice delle leggi equipara l'organico schieramento con una delle parti politiche in gioco alla semplice iscrizione, ritenendo entrambe le situazioni suscettibili di condizionare l'esercizio indipendente ed imparziale delle funzioni e di compromettere l'immagine dell'amministrazione della giustizia.

In tal senso la possibilità di limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici mira a rassicurare il cittadino "sul fatto che l'attività del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, non sia guidata dal desiderio di far prevalere una parte politica".

In questo ordine di idee, se è indubbio che deve riconoscersi che i magistrati, come ogni altro cittadino, possono "non solo condividere un'idea politica, ma anche espressamente manifestare le proprie opzioni al riguardo", tale libertà non può tuttavia giungere sino a indebolire il sistema di garanzie predisposto dalla Costituzione a salvaguardia dell'indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie. Valore che il Costituente ha inteso tutelare non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità.

Sotto il profilo della ragionevolezza non si espone a censure l'assolutezza del divieto, ossia il fatto che esso si rivolga a tutti i magistrati, senza eccezioni, e quindi anche a coloro che, come nel caso sottoposto all'attenzione della Sezione disciplinare rimettente, non esercitano attualmente funzioni giudiziarie. Ciò perché una simile inibizione si correla ad un dovere di imparzialità che grava sul magistrato coinvolgendo anche il suo operare da semplice cittadino, in ogni momento della sua vita professionale, anche quando egli sia stato, temporaneamente, collocato fuori ruolo per lo svolgimento di un compito tecnico.

Né d'altra parte la limitazione prevista dalla normativa impugnata può ritenersi in contrasto con il principio costituzionale della parità dei diritti politici, a partire dal diritto di associazione di cui all'art. 2 Cost, atteso che per la natura della loro funzione, la Costituzione riserva ai magistrati una disciplina del tutto particolare, contenuta nel titolo IV della parte II (artt. 101 e ss.): che, da un lato, assicura una posizione peculiare, dall'altro, correlativamente, comporta l'imposizione di speciali doveri.

Si tratta di principi enunciati con specifico riferimento al ruolo della magistratura nell'ordinamento repubblicano, ma in larga misura estensibili alle categorie di dipendenti menzionate nella disposizione costituzionale, tutte accomunate dall'imprescindibile esigenza di rassicurare il cittadino sull'imparziale e indipendente esercizio di attività e funzioni di fondamentale

importanza per la vita democratica del Paese.

NOTE

- (1) V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione* (1977), in: Scritti giuridici, I, Milano, 1981. Vedi pag. 446.
- (2) L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989, pagg. 173, 174. Vedi anche pagg. 46-50.
- (3) V. BACHELET, vedi nota 1, pag. 446.
- (4) G. MARONGIU, *Vicende e problemi della contrattazione collettiva*, in AA.VV., *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, Milano, 1980, pag. 150.
- (5) V. BACHELET, vedi nota 1, pagg. 456-457.
- (6) F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989..
- (7) G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1987, pagg. 499-500.
- (8) A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*; Milano, Giuffrè, 1991. Vedi pagg. 80 e ss..
- (9) A. CARIOLA, vedi nota 8.
- (10) G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pag. 195.
- (11) C. DE FIORES, L'incerta dimensione costituzionale del pubblico impiego, in *Quale Stato*, p. 372.
- (12) G. AZZARITI, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello Stato* Pol. dir., 1996, pagg. 526 e ss..
- (13) G. LOMBARDI, vedi nota 10, pag. 176.
- (14) G. LOMBARDI, vedi nota 10.
- (15) G. PASTORI, *La burocrazia*, Padova, 1967, pag. 216.
- (16) G. BERTI, vedi nota 7, vedi pag. 500.
- (17) G. BERTI, vedi nota 7, vedi pag. 501.
- (18) G. TREVES, *l'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967, pagg. 287 e ss.. Vedi anche pag. 443.
- (19) C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pag. 246, secondo il quale "impiegato ...è servo e presta servizio, e presta per compenso o per mercede la sua attività".
- (20) G. MARONGIU, vedi nota 4, pag. 443.
- (21) G. LOMBARDI, vedi nota 10, pag. 195.
- (22) G. LOMBARDI, vedi nota 10, pagg. 1266 e ss..
- (23) A. CARIOLA, vedi nota 8, pag. 92.
- (24) G. BERTI, vedi nota 7, pag. 500.
- (25) U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1965.
- (26) S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, pag. 437.
- (27) ROHERSSEN, *L'art. 98 2 comma della Costituzione*, in *Riv. Amm.*, 1951. Vedi anche pag. 16.
- (28) PINELLI, LONG, BORRE', *Commento all'art. 98 Cost*, in *Comm. Cost.*, Branca, Bologna, 1994.
- (29) F. SATTA, vedi nota 6, pagg. 1919-1920
- (30) F. SATTA, vedi nota 6, pag. 1920.

Bibliografia

- (1) V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione* (1977), in: *Scritti giuridici*, I, Milano, 1981.
- (2) G. MARONGIU, *Vicende e problemi della contrattazione collettiva*, in AA.VV., *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, Milano, 1980, pag. 150.
- (3) F. SAITTA, Art. 98, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, Celotto, M. Olivetti.
- (4) G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1987, pagg. 499-500.
- (5) A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*; Milano, Giuffrè, 1991.
- (6) G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pag. 195.
- (7) G. PASTORI, *La burocrazia*, Padova, 1967, pag. 216.
- (8) G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967, pagg. 287 e ss..
- (9) C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pag. 246.
- (10) G. MARONGIU, *Funzionario e ufficio nella organizzazione amministrativa dello Stato*, in *Studi in memoria di Bachelet*, I, Milano, 1987, pag. 443.
- (11) G. LOMBARDI, *Fedeltà qualificata e limiti modali alla libertà di manifestazione del pensiero*, in *Giur. Cost.*, 1966.
- (12) U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1965; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000.
- (13) ROHERSSEN, *L'art. 98 2 comma della Costituzione*, in *Riv. Amm.*, 1951.
- (14) PINELLI, LONG, BORRE', *Commento all'art. 98 Cost.*, in *Comm. Cost.*, Branca, Bologna, 1994.
- (15) G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, 1948, Milano, 1948. (16) M. CANTUCCI, *La pubblica amministrazione*, in P. Calamandrei, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.
- (17) G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954, I.
- (18) M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1950.
- (19) S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974.
- (20) V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, pag. 811.
- (21) P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, pag. 203.
- (22) U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965.
- (23) S. BATTINI, *Il personale*, in; S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- (24) F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989.
- (25) V. E. ORLANDO, *Il rapporto di pubblico impiego*, in «*Riv. dir. pubbl.*», 1935, I. (26) G. AZZARITI, *Modelli di amministrazione e trasformazioni dello Stato* Pol. dir., 1996, pagg. 526 e ss..
- (27) G. MARONGIU, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Milano, 1992.

- (28) A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990.
- (29) M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (Organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989.
- (30) A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948.
- (31) P. FALCONE - A. POZZI, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Torino, 1998.
- (32) P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione*, Napoli, 2001.
- (33) F. CARINGELLA, *Diritto amministrativo*, Napoli, 2003.
- (34) P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- (35) F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005.
- (36) G. ALPA - R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2008.
- (37) F. CARINGELLA, *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2008.
- (38) G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commento alla Costituzione*, Padova, 2008.
- (39) F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2008.
- (40) D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60 anniversario della Costituzione, Relazione al convegno: La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant' anni dopo - Ascoli Piceno - 14 marzo 2008*.
- (41) U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, pagg. 236 e ss..
- (42) S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, pagg. 341 e ss.. (43) CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2007, pag. 50.
- (44) G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano.
- (45) M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzativa della p.a.*, Milano, 1966.
- (46) V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, pagg. 238 e ss..
- (47) P. CARETTI, *La Pubblica Amministrazione*, in *AA.VV., La Pubblica Amministrazione, Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca - Pizzorusso, Artt. 97 - 98, pag. 12.
- (48) R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, pag. 296.
- (49) L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1989, pagg. 173, 174.
- (50) S. SATTA *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, pag. 1.
- (51) S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1968, pag. 63.
- (52) S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale* (a cura di Cassese), I, Milano, 2003, pagg. 173 e ss..
- (53) A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973.
- (54) M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.
- (55) S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.