

Commento all'ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11 della Corte costituzionale

ROBERTO NAPOLETANI

Con la ordinanza in rassegna (n. 11 del 30 gennaio 2002) la Corte Costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 97, 98 e 3 della Costituzione - dell'art. 11, comma 4, lettera a), secondo periodo, della legge 15.03.1997, n. 59 e degli artt. 19, 21, e 24, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ora sostituiti dagli artt. 19,21,22 e 24, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui estendono il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali, e rendono così applicabili a questi ultimi i principi e criteri direttivi dettati originariamente dall'art. 2 della legge n. 421 solo per i dirigenti non generali.

La decisione della Corte si basa su particolari motivazioni che comportano alcune importanti conseguenze da considerare attentamente.

L'estensione del regime di diritto privato al rapporto di lavoro ai dirigenti generali è cosa, si potrebbe dire, ragionevole e di buon senso in un sistema che, già dal 1993, aveva rivoluzionato l'esistente in materia di gestione del rapporto di lavoro pubblico.

All'epoca, nelle intenzioni del legislatore c'era sicuramente il desiderio di dare nuovo impulso alla pubblica amministrazione. Infatti, anche a causa delle pressioni della pubblica opinione, che riteneva il settore privato migliore in termini di efficienza, di efficacia, di economicità e, forse, sotto l'onda lunga dell'emotività dovuta alla scoperta di tangentopoli, si ritenne che, con l'approvazione della nuova normativa la quale, non a caso, recava nell'epigrafe "Privatizzazione del pubblico impiego" ^[1], si potessero risolvere tutti problemi della pubblica amministrazione.

La chiave di volta di quella riforma era la codificazione puntuale del principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti.

Inoltre, fondamentale importanza veniva data alla selezione ed al reclutamento dei pubblici impiegati che poteva avvenire solo sulla base di criteri meritocratici- professionali e di effettiva trasparenza e pubblicità. A garanzia effettiva di tali principi, veniva emanato un regolamento, il D.P.R. 487/1994, considerato, a giusta ragione, norma innovativa fondamentale per l'espletamento di tutti i concorsi pubblici.

Pilastro del regolamento per lo svolgimento dei concorsi era stata una famosa sentenza della stessa Corte di qualche anno prima, che aveva decretato per sempre l'esclusione di esponenti politici e sindacali dalle commissioni dei concorsi pubblici, in quanto causa di condizionamenti negativi del pubblico impiego.

Da allora le commissioni concorsuali avrebbero dovuto essere composte da esperti e nominate dai dirigenti, in quanto atti a contenuto gestionale e non di indirizzo politico-amministrativo ^[2].

In questo modo, la separazione delle funzioni amministrative da quelle politiche era quasi del tutto compiuta; mancava solo un sistema di valutazione delle prestazioni dei pubblici impiegati e una scuola per la loro formazione e aggiornamento (magari collegata alle istituzioni universitarie) e si sarebbe potuto compiere uno straordinario salto di qualità, mettendo l'Amministrazione Italiana in condizione di competere in professionalità con le amministrazioni degli altri paesi europei.

Nel 1997, invece, dopo alcuni anni di malumori per le inefficienze soprattutto dello stato centrale e continue pressioni da parte del cosiddetto "partito dei sindaci", il legislatore volle cambiare il sistema di conferimento degli incarichi ai dirigenti, a cominciare dai segretari comunali che fecero da apripista. Il tutto venne giustificato con una sacrosanta crociata contro i "burocrati inefficienti".

Non più concorsi pubblici, ma incarichi affidati direttamente per volontà dell'organo politico di vertice dell'amministrazione interessata.

L'assioma che spingeva i riformatori a preferire la forma dell'incarico fiduciario a quella della procedura ad evidenza pubblica, consisteva nella considerazione che nel sistema elettorale maggioritario, con l'elezione diretta, da parte dei cittadini, del Sindaco, egli diventa responsabile diretto, nei confronti degli elettori, dell'attuazione suo programma. Per fare ciò, nel migliore dei modi e senza intralci, sarebbe stato giusto e legittimo che egli stesso avesse scelto i suoi stretti collaboratori, i quali poi avrebbero provveduto ad adottare tutti gli atti di gestione per l'attuazione del programma stesso.

Il punto critico, che - secondo la regola dell'*id quod plerumque accidit* - chiunque dotato di un minimo di buon senso avrebbe potuto facilmente individuare, è che il politico è portato a gratificare coloro che lo hanno aiutato o lo possono aiutare a raggiungere il consenso in qualunque modo, piuttosto che i dirigenti più bravi e capaci professionalmente.

Con una riforma della riforma che oggi va sotto il nome di riforma "Bassanini" (dal nome del Ministro della funzione pubblica), il legislatore dell'epoca ha instaurato in Italia un sistema di *spoils system* che permette, agli organi elettivi della p.a., di nominare i propri dirigenti direttamente e senza alcun tipo di procedura concorsuale pubblica ^[3].

I fautori di questo sistema propongono a giustificazione e legittimazione di esso, oltre a quella sopra richiamata, alcune considerazioni che potrebbero anche essere condivisibili, se non fosse che poi la soluzione adottata non sembra in linea con i principi della nostra Costituzione.

Le principali argomentazioni a favore del sistema *spoils system* sono le seguenti:

- un sistema realmente meritocratico sul piano professionale deve poter verificare e valutare i risultati raggiunti dai dirigenti;
- un'amministrazione deve poter scegliere e incaricare coloro che, sul piano professionale, diano più garanzie di poter raggiungere i risultati e gli obiettivi sperati;
- i dirigenti che non sono in grado di raggiungere detti risultati e obiettivi devono essere rimossi.

Queste argomentazioni sono sicuramente legittime, condivisibili e perfettamente congruenti con i principi costituzionali, se fossero state attuate con modalità diverse.

In effetti, con la disciplina oggi in vigore si sono sicuramente ottenuti alcuni effetti rilevanti sulla p.a:

- a) i dirigenti responsabili della gestione amministrativa sono, comunque, sottoposti agli organi politici e, quindi, la separazione tra le funzioni è quantomeno molto dubbia;
- b) le responsabilità civili, penali e amministrative sono unicamente dei dirigenti e non più degli organi politici;

A questo punto si inserisce l'ordinanza n. 11/2002 della Corte che, forse non tiene conto del cosiddetto "stato dell'arte" della pubblica amministrazione.

Infatti è la stessa Corte Costituzionale, nel motivare l'ordinanza in oggetto, che rileva *"che, più in generale, la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti - in particolare il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell'accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 29 del 1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 del d.lgs. n. 165 del 2001) - è connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti."*

Ma quando mancano gli strumenti (oggettivi e trasparenti) della valutazione dell'azione svolta e dei risultati perseguiti, allora si può legittimamente affermare che la revoca degli incarichi e i nuovi conferimenti da parte degli organi di governo diventano arbitrari.

In merito alla questione della valutazione dei dirigenti, forse la Corte avrebbe dovuto leggere la [direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 15.11.2001](#) (Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002), pubblicata sulla G.U. n. 18 del 22.01.2002 e riportata anche in questa rivista.

In questa direttiva, al paragrafo 3, intitolato: "Il sistema di valutazione dei dirigenti", testualmente si legge: *"Nessuna amministrazione dello Stato attualmente è in possesso di un sistema valicato e funzionante di valutazione dei dirigenti. E' necessario che, a partire dal 2002, tutte le amministrazioni dispongano di un sistema di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati conseguiti dai dirigenti utilizzabile per l'attribuzione della retribuzione di risultato."*

Occorre, quindi, che ciascun Ministro dedichi a questo tema un'attenzione specifica nel testo della Direttiva, indicando le responsabilità e i tempi per la predisposizione del relativo progetto, che dovrà comunque essere coordinato a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ogni caso, entro il primo semestre del 2002, dovrà essere operativo il sistema per la valutazione, da parte degli organi di indirizzo politico, dei dirigenti apicali (segretari generali, capi dipartimento e direttori delle agenzie e dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali), al fine della attribuzione, in connessione anche con i risultati della valutazione e del controllo strategico, della retribuzione di risultato prevista dai contratti."

Come si comprende dalla chiara lettera della direttiva, non esiste ancora alcun sistema di valutazione dei dirigenti statali, talché conferimenti e revoche degli incarichi sono del tutto arbitrari e senza alcuna garanzia.

Allora, in tale situazione, non molto edificante per la p.a. italiana, probabilmente la Corte, con una sentenza ben articolata avrebbe potuto ristabilire i principi costituzionali intaccati da riforme non del tutto compiute e sulle quali non si vuole certo in questa sede esprimere giudizi di merito.

Si è persa una grande occasione per poter ricondurre nella legittimità, secondo i principi di imparzialità e buon andamento, una riforma che ha, comunque, degli aspetti positivi e delle motivazioni di fondo anche condivisibili (soprattutto da cittadini-utenti).

Occorre, a questo punto, stabilire se il sistema dello spoil system può essere attuato anche senza alcuna valutazione del dirigente da incaricare, cioè se l'organo di governo possa, *ad libitum*, conferire gli incarichi e/o revocarli senza altra motivazione che non sia quella della

propria volontà di farlo (in questo caso sarebbe meglio parlare di Ukase e non di atti amministrativi!).

Occorre, anche, verificare la compatibilità di questo sistema di conferimento di incarichi con il principio di separazione delle funzioni di governo e amministrative e di separazione delle responsabilità, perché nei paesi anglosassoni la responsabilità dei funzionari è condivisa dagli organi di governo, ai quali ultimi si ascrivono tutte le azioni di gestione amministrativa.

Speriamo che le buone occasioni non siano finite.