Corte Costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione

di Marcello Clarich

Una rivincita della dirigenza pubblica nei confronti dello strapotere della politica a garanzia dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Con due sentenze pubblicate qualche giorno fa (la n. 103/2007 e la n. 104/2007) la Corte costituzionale ha censurato le forme più estreme di spoils system, cioè del sistema per cui a ogni tornata elettorale per il rinnovo del Parlamento, dei consigli regionali e comunali cambiano i vertici burocratici dei ministeri, assessorati e altri enti pubblici. Si tratta, com'è noto, di un modello che ha origine negli Stati Uniti, un paese nel quale fino ad epoca relativamente recente mancava una burocrazia fortemente professionalizzata e pertanto ogni Presidente neo eletto riempiva i ranghi più alti delle amministrazioni con propri fiduciari, scelti anche secondo il criterio di ricompensare i propri adepti per i favori e l'appoggio concessi nel corso della campagna elettorale. Più in generale, lo spoils system costituisce modo per fidelizzare la dirigenza e rendere più stretta la cinghia di trasmissione tra politica e amministrazione.

Non è la prima volta che la Corte costituzionale si pronuncia su questi temi. Ma fino a oggi la Consulta ha avallato --- ed è stata per questo da molti criticata --- la scelta del legislatore, intervenuto a più riprese dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso (a partire dal dlgs. n. 29/1993), a definire il nuovo statuto della dirigenza pubblica in base al principio della distinzione tra politica e amministrazione: i vertici politici assegnano ai dirigenti incarichi a tempo determinato, indicano gli obiettivi, valutano i risultati; ai dirigenti, il cui rapporto di lavoro è ormai privatizzato (dal 1998 anche quello dei dirigenti generali), è riservata l'attività di gestione e di emanazione degli atti amministrativi. Essi sono assoggettati a una nuova forma di responsabilità dirigenziale in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

La dirigenza pubblica non ha mai gradito questa riforma che la indebolisce e la espone a maggiori responsabilità senza particolari contropartite, soprattutto di tipo economico. La Corte costituzionale, però, nei precedenti puntualmente citati nelle due sentenze, ha ritenuto costituzionale sia la privatizzazione (estesa nel 1998 anche ai dirigenti generali), sia il sistema degli incarichi a termine. Ora, invece, la Corte ha voluto porre alcuni paletti.

La sentenza n. 103 ha dichiarato incostituzionale la cosiddetta legge Frattini, dal nome del ministro per la Funzione pubblica dell'epoca, che, nel modificare lo statuto giuridico della dirigenza pubblica accentuando i caratteri di fiduciarità del rapporto con i vertici politici, conteneva una disposizione transitoria (ora dichiarata incostituzionale) che decretava la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale il novantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 7, della l. n. 145/2002). La sentenza n. 104, invece, ha dichiarato incostituzionale una legge della Regione Lazio che prevedeva la decadenza ex lege dei direttori

generali delle Aziende sanitarie locali in occasione del rinnovo del consiglio regionale (art. 71 l. reg. n. 9/2005 e art. 55 l. reg. n. 1/2004). Inoltre ha ritenuto incostituzionale un'altra legge regionale (della Regione Sicilia) che introduceva una sorta di spoils system addirittura nei rapporti interni alla dirigenza: i dirigenti generali entro 90 giorni dal loro insediamento potevano revocare gli incarichi dirigenziali di livello inferiore (art. 96 l. reg. n. 2/2002).

Come chiarisce la sentenza n. 104 --- che è interessante perché ripercorre puntualmente le disposizioni costituzionali, anche attraverso richiami agli atti preparatori dell'Assemblea Costituente, che danno corpo al principio di imparzialità (art. 97 e 98 Cost.) --- <<la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica>>. Il dirigente può essere sottoposto alle direttive e al giudizio del vertice politico, ma <<non può essere messo in condizione di precarietà>>. Ciò violerebbe appunto il principio costituzionale di imparzialità. La sentenza n. 103 ha così dichiarato incostituzionale la legge Frattini (n. 145/2002), dal nome dell'allora ministro per la Funzione pubblica, che, nel riformare la dirigenza, aveva previsto uno <<spoils system una tantum>>: la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale. L'argomento fondamentale utilizzato dalla Corte è che un siffatto meccanismo è privo di qualsivoglia "momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti" e lede dunque il diritto di difesa dell'interessato e in definitiva contraddice il modello della distinzione tra politica e amministrazione che tende comunque a salvaguardare, nella figura dei dirigenti, la continuità dell'azione amministrativa alla quale è correlato anche il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Solo per i dirigenti apicali (segretario generale, capo di dipartimento, ecc.) il rapporto fiduciario stretto, come precisa la sentenza n. 103 in un *obiter dictum*, potrebbe prevalere su queste esigenze. La dirigenza generale invece è sottratta a forme di spoils system non collegate a un qualche meccanismo di accertamento in concreto e in contraddittorio della responsabilità dirigenziale. Interessante è anche il riferimento alla necessità che all'esito di una siffatta valutazione l'amministrazione adotti un atto motivato e ciò a prescindere dalla natura di diritto pubblico o di diritto privato del provvedimento che fa valere la responsabilità dirigenziale. La Corte, in una visione sostanzialistica, passa sopra tutte le discussioni sulla natura pubblica o privata del rapporto giuridico tra dirigenti e amministrazioni di appartenenza per sottolineare la centralità della motivazione necessaria ai fini della trasparenza e della verificabilità della decisione del vertice politico.

La sentenza n. 103 --- che svolge un'ampia ricostruzione dell'evoluzione legislativa dei rapporti tra vertici politici e dirigenza a partire dal dlgs n. 29/1993 --- rivolge anche un monito al Parlamento in un *obiter dictum*. La durata minima degli incarichi dirigenziali non può essere eccessivamente breve perché questo sarebbe <<un indice di una possibile precarizzazione della funzione dirigenziale>>. Implicito è, dunque, un giudizio positivo nei confronti di una modifica legislativa recente (legge n. 115/2005) che ha reintrodotta una durata minima triennale, soppressa nel 2002.

In definitiva, la Corte costituzionale riscatta la dirigenza pubblica da un ruolo troppo subalterno, senza per questo prefigurare il ripristino del vecchio modello dei megadirettori generali inamovibili, in grado di mettersi di traverso ai ministri di turno

(in passato, soggetti a una rapida turnazione dovuta alle crisi politiche frequenti). In fondo, il principio della distinzione tra politica e amministrazione assegna comunque ai politici, la cui legittimazione discende dai meccanismi della rappresentanza democratica, il compito di dettare le direttive e di valutare ex post, con tutte le garanzie del caso, i dirigenti in relazione ai risultati effettivamente perseguiti. Il principio della primazia della politica, rettammente inteso, non è in discussione. Ciò che si vuole evitare, come chiarisce la sentenza n. 104, citando gli atti dell'Assemblea costituente, è soltanto che all'interno di una Costituzione democratica in base alla quale al potere si alternano i partiti politici l'amministrazione si trasformi in "un'amministrazione di partiti"

Ma, anche in seguito a queste due sentenze della Corte Costituzionale, il problema della dirigenza pubblica non è risolto. Svecchiamento dei ruoli, riqualificazione professionale, introduzione di incentivi reali economici e di carriera: questi e altri sono i temi all'ordine del giorno. Qui la Corte costituzionale nulla può. La palla è tutta in mano al Parlamento e Governo (sindacati permettendo).