



LO SPOIL SYSTEM VIENE NUOVAMENTE RIDISEGNATO DAL GIUDICE DELLE LEGGI CON LE SENTENZE NN. 103 E 104 DEL 2007: STABILIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA E GIUSTO PROCEDIMENTO

di

Federico Jorio

(Dottorando di ricerca in “Impresa, Stato e mercato” Dipartimento Scienze Giuridiche dell’Unical)

11 aprile 2007

Il Giudice delle Leggi interviene con altre due recentissime sentenze (la n. 103 e la n. 104, depositate entrambe il 23 marzo 2007) a ripianare i *deficit* normativi rappresentati nella legge nazionale, relativamente alla disciplina dei rapporti dei dirigenti generali apicali di nomina fiduciaria.

Con la prima sentenza, la n. 103, pronunciata all’esito del giudizio di legittimità costituzionale attivato con quattro ordinanze di rimessione del Tribunale di Roma (nn. 38, 157, 158 e 547 del 2006), la Consulta ha dichiarato l’incostituzionalità, *in parte qua*, dell’art. 3, comma 7, della legge del 15 luglio 2002, n. 145 (c.d. legge Frattini), limitatamente alle parole “*i predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione*”.

Con la successiva sentenza (n. 104), invece, seguendo lo stesso indirizzo interpretativo, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni della Regione Lazio e della Regione Sicilia, entrambe volte a prevedere la decadenza automatica dei dirigenti generali e/o di livello inferiore alla data di insediamento del nuovo organo di vertice politico.

L’iter logico-giuridico seguito dalla Corte ha avuto come risultato finale un ridimensionamento del meccanismo, meglio noto come *spoil system*, fatto proprio dalla

Consulta originariamente con la sentenza n. 233 del 16 giugno 2006¹ e, da ultimo, dalle pronunce in rassegna.

La sentenza n. 103 risulta avere una portata giuridica certamente più rilevante. Peraltro, la stessa rappresenta il precedente giurisprudenziale diretto da cui trae fondamento la successiva declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali del Lazio e della Sicilia. Un accaduto che ha costituito - in sinergia interpretativa con la successiva, omologa, sentenza n. 104/07 - un netto superamento interpretativo rispetto a quanto argomentato nella precedente sentenza n. 233/06. Inoltre, essa, in quanto coinvolge nel suo esame e, quindi, nel suo scrutinio una norma nazionale - alla quale molte regioni hanno ispirato la propria disciplina in materia - ha assunto *ex se* una diversa e più ampia portata.

Il profilo maggiormente caratterizzante della sentenza n. 103, tuttavia, è rappresentato dall'approccio metodologico utilizzato. La stessa, infatti, risulta essere non solo apprezzabile per le conclusioni cui perviene e per gli effetti che ne derivano ma, soprattutto, perché il Giudice delle leggi fonda interamente il proprio *decisum* sulla base della ordinaria ripartizione tra politica e amministrazione. Una occasione - quest'ultima - utilizzata per tracciare, ancorché sinteticamente, una puntuale evoluzione normativa riguardante il meccanismo attraverso il quale vengono conferiti gli incarichi dirigenziali di vertice.

Gli interventi normativi adottati (il primo nel 1993, con il d.lgs. n. 29, e l'altro nel 1998, con il d.lgs. n. 387) hanno evidenziato il divario funzionale tra gli organi politici, ai quali spettano compiti di indirizzo politico-amministrativo, e i dirigenti, ai quali invece vengono riservati compiti di gestione e attuazione dell'azione amministrativa².

Sul punto, inoltre, a totale chiarimento delle modifiche normative succedutesi nel tempo, è pure intervenuta l'ordinanza n. 11 della Corte Costituzionale, emessa il 30 gennaio 2002, anche richiamata nel corpo della sentenza a supporto della tesi sostenuta. Al riguardo, tale ultima ordinanza chiarisce che, nonostante l'intervenuta privatizzazione del pubblico impiego, i dirigenti generali sono, comunque, tenuti a svolgere le loro funzioni nel pieno e conforme rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della P.A., in puntuale ossequio agli artt. 97 e 98 della Costituzione. A tale risultato si deve pervenire tenendo ben distinte le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proprie dell'organo politico, da quelle di gestione e attuazione amministrativa, spettanti ai dirigenti. La soluzione interpretativa, adottata dalla Consulta con la ricordata ordinanza, quindi, altro non rappresenta, se non la

¹ Fra gli altri, sul punto, cfr. anche Jorio F., *La legittimità costituzionale dello spoil system. I nuovi scenari tracciati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 233 del 16 giugno 2006. La competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento civile"*, in www.federalismi.it.

² Merloni F., *Primi incerti tentativi di arginare lo spoil system nelle Regioni*, in www.astridonline.it.

estrinsecazione di quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 29/93³, in forza del quale i rapporti tra politica e amministrazione non possono essere fondati su un mero rapporto gerarchico bensì come il coordinamento funzionale e di collaborazione tra i due differenziati livelli. In tale quadro lo *spoil system* ha rappresentato, all'epoca della sua entrata in vigore, lo strumento di raccordo attraverso il quale si è voluto rimandare, sia pure per talune figure dirigenziali apicali, una relazione di continuità tra politica e amministrazione, che ha visto però quest'ultima soccombere alle istanze provenienti dal mondo politico.

Le disposizioni normative richiamate, a seguito della novella dei primi anni novanta e di quelle intervenute successivamente, sono tutte integralmente confluite nel T.U sul pubblico impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), per come modificato e integrato.

Prima di esaminare nello specifico le ragioni sulle quali la Corte fonda la propria decisione, giova ricordare che il legame tra il dirigente apicale e la P.A. risulta essere disciplinato in due ben distinti rapporti, ancorché l'uno complementare all'altro. Il comma 2 dell'art. 19 del d.lgs n. 165/01 stabilisce, infatti, che l'incarico dirigenziale viene conferito con un provvedimento amministrativo, detto anche di alta amministrazione, nel quale sono determinati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire. Il trattamento economico, a sua volta, viene formalizzato in un ulteriore rapporto di natura tipicamente contrattuale.

La opzione adottata dal legislatore di attribuire l'incarico dirigenziale mediante un provvedimento amministrativo trova la sua ragione giustificatrice in due motivazioni; la prima, rappresentata dal fatto che l'amministrazione conferisce (e, quindi, aveva la *facultas* di revocare) incarichi dirigenziali nell'esercizio di un proprio potere autoritativo, fondando la scelta su un rapporto *intuitus personae*, di esclusiva natura fiduciaria, tra quanti siano in possesso dei prescritti requisiti di legge; la seconda - in linea con l'originaria *ratio* dello *spoil system* nord-americano – poggia la sua ragione d'essere nell'attribuzione in capo all'organo di Governo del potere di dotarsi di un apparato dirigenziale fiduciario e, soprattutto, strumentale all'azione politica.

La sentenza n. 103/07, sul punto, tuttavia risulta essere contraddittoria, dal momento che, secondo il Giudice delle leggi, in linea con una precedente sentenza della Consulta (n. 313/1996), la contrattualizzazione dei dirigenti generali non consentirebbe alla P.A di poter recedere liberamente dal rapporto in essere. Secondo la Consulta, “*se così fosse, è evidente, infatti, che si verrebbe ad instaurare uno stretto legame tra le parti che non consentirebbe ai*

³ Carinci F., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dal d.lgs. 29/93 alla finanziaria 1995: commentario* diretto da F. Carinci, 1995, p.123.; Carinci F., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: commentario*, 1997, p. 86.

dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria". Proprio il contenuto di una tale affermazione rappresenta la fonte dalla quale sono sorte le maggiori critiche interpretative e applicative, fortemente alimentate dalla politica, come parte strettamente interessata, prima, e dalla dottrina, dopo. Ma non solo. La natura fiduciaria degli incarichi, che per sua stessa natura ha favorito la precarizzazione dell'intero apparato dirigenziale, non può certamente rappresentare uno strumento validamente utilizzabile. Nato, infatti, con lo scopo di dotare la P.A. di professionalità provenienti dal mondo esterno⁴, anche a fronte del blocco dei concorsi pubblici, lo *spoil system* è divenuto, nella sua distorta applicazione, uno strumento attraverso il quale si è, nella gran parte dei casi, favorito l'innalzamento delle nomine clientelari. Con questo si è disatteso in pieno l'originaria *ratio* ispiratrice del legislatore dell'epoca e si è, contemporaneamente, provocato un consistente aggravio di spese a carico della finanza pubblica. La ben sperata soluzione di rafforzare il vincolo contrattuale in favore del dirigente costituisce un tentativo distorto e poco efficace che la Corte supera con l'esito della sentenza, che qui si analizza. Del resto, un diverso risultato sarebbe stato nettamente in contrasto con quanto già ribadito nella sentenza 233/06⁵. In quella occasione, infatti, la Consulta ha ritenuto che il provvedimento di decadenza adottato dalla amministrazione, nell'esercizio di una potestà amministrativa, investe inevitabilmente anche il contratto di natura privata, il quale cessa di produrre i suoi effetti per il venir meno della causa. A questo deve, inoltre, aggiungersi che lo stesso impianto normativo della legge 145/02 presenta nella sua struttura delle consistenti contraddizioni, oggi da intendersi, comunque, del tutto superate dalle conclusioni cui perviene la pronuncia. Mentre, da una parte, il legislatore, all'art. 3 della legge 145/02 ha previsto il meccanismo di decadenza automatica dei dirigenti di vertice alla data di insediamento del nuovo Governo, in assenza di alcuna procedura di valutazione sull'operato o riguardante il perseguimento degli obiettivi, all'art. 21 del medesimo impianto normativo dispone che i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi provocherebbero la revoca dell'incarico.

Al comma secondo, lo stesso articolo ha previsto che, nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente, ovvero di ripetuta valutazione negativa, il dirigente, previa contestazione e contraddittorio, può essere escluso dal conferimento di

⁴ Caringella F., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 1037

⁵ Jorio F., *op. cit.*; Merloni F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006, p. 159.

ulteriori incarichi, di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato, per un periodo non inferiore a due anni.

Proprio dalla lettera dell'art. 21, dunque, si evince con una certa chiarezza che la revoca dell'incarico dirigenziale debba avvenire sulla base di valutazioni obiettive, attraverso la garanzia di un adeguato *iter* procedimentale. Tutte queste difformità giuridiche costituiscono il risultato di una attenta disamina effettuata dai giudici costituzionali per motivare la dichiarazione di incostituzionalità. La portata normativa dell'art. 21, infatti, stride in maniera significativa con la disposizione relativa alla automatica decadenza degli incarichi dirigenziali. Dal suo tenore letterale, difatti, si evince con estrema chiarezza che la revoca dell'incarico dirigenziale deve avvenire a seguito di un esame obiettivo di valutazione, nel quale il dirigente ha il diritto di contestazione e di assumere le proprie difese. Il problema nodale si presenta, per l'appunto, nella fase di verifica. Risolvere l'ostacolo confidando nella automatica decadenza rappresenta, come si è già avuto modo di commentare in un precedente lavoro, un meccanismo dannoso per le finanze pubbliche oltre che per le scelte degli apparati amministrativi. I dirigenti apicali, invero, hanno come primario obiettivo quello di organizzare e coordinare l'apparato amministrativo. Un compito arduo, specie se si tiene conto delle carenze di professionalità riscontrate nell'organico nelle P.A. Tuttavia, l'emersione della qualità del lavoro assegnato al dirigente nominato richiede del tempo, prima che ogni elemento di novità introdotto dal medesimo possa trovare ospitalità nella P.A. assegnataria ed ivi produrre i risultati sperati. Purtroppo, il sistema *ante* sentenza non consentiva la realizzazione degli obiettivi, atteso che il dirigente di vertice poteva essere - come del resto avveniva - rimosso dal proprio incarico e sostituito da altro dirigente, con visione gestionale del tutto differente rispetto a quella del suo predecessore. Questa è la realtà istituzionale in cui il "sistema delle spoglie" trova la sua concreta applicazione ed è proprio con questa realtà che la Corte si è confrontata, addivenendo alla censura del comma 7, dell'art. 3 della legge n. 145/2002.

Nella parte motiva della pronuncia in esame la Corte prevede che, affinché il dirigente generale possa svolgere le proprie funzioni in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, sia necessaria una stabilità del rapporto di incarico e un equo meccanismo di valutazione. Sulla base di quanto affermato in una nota sentenza del 2002 (n. 193), la Consulta stabilisce che il provvedimento di revoca di un Dirigente apicale deve essere supportato da una adeguata motivazione, derivante dall'esito di equa garanzia procedimentale. Solo in tale procedimento, sulla base delle prescritte garanzie partecipative previste dalla vigente legge 241/90, per come recentemente riformata (legge 11 febbraio

2005, n. 15 e legge 14 maggio 2005, n. 80), il diretto interessato può addurre a supporto della propria tesi difensiva la bontà del suo operato, al fine di scongiurare una revoca illegittima dall'incarico conferito. Del resto, l'art. 19 del d.lgs. 165/01 prevede che l'attribuzione dell'incarico debba avvenire a mezzo di un provvedimento amministrativo, adottato all'esito di un accurato *iter* procedimentale. Lo stesso percorso, quindi, deve essere, seguito in caso di revoca. La sentenza n. 103, prendendo in esame lo *spoil system* c.d. *una tantum*, previsto dal comma 7 dell'art. 3 della Legge Frattini, e intendendo per tale uno strumento spregiudicato, in base al quale si verifica la decadenza automatica dei dirigenti in carica ad ogni successione di Governo, lo riconosce in aperto contrasto con il dettato degli articoli 97 e 98 della Costituzione. Tale norma, a parere dei Giudici costituzionali, determina inevitabilmente una interruzione *ante tempus* dei rapporti di ufficio, violando così il principio della continuità dell'azione amministrativa, strettamente connesso al principio del buon andamento amministrativo, in tutte le sue forme sintomatiche: efficienza, efficacia ed economicità.

La necessità di rimettere le valutazioni relative alla rimozione del dirigente ad un giusto procedimento - nel quale confluiscono due intenzioni, quella della P.A., che potrà contestare l'operato del dirigente tenendo conto dei risultati raggiunti e degli obiettivi conseguiti sulla base della originaria programmazione, e quella del dirigente, che potrà, di contro, assumere una propria difesa – rappresenta, secondo il Giudice delle leggi, un fase fondamentale del procedimento, a garanzia del dirigente ma anche della pubblica amministrazione. Quasi a voler rappresentare una sorta di affievolimento di un potere autoritativo dell'organo di Governo in favore dell'intero organico dirigenziale. Del resto - sostiene la Corte - nel riferirsi alla summenzionata distinzione tra politica e amministrazione, prescindendo dal ricambio politico e dalla natura prettamente fiduciaria della nomina, la necessità di poter rimuovere un dirigente apicale inadempiente deve essere, comunque, assicurata alla politica in ogni momento⁶. Di contro, un dirigente che sia in grado di dimostrare il suo operato e che riesca a conseguire positivi risultati ha diritto, anche a seguito del ricambio politico, di poter mantenere il proprio incarico al fine di assicurare una continuità dell'azione amministrativa e un buon andamento della P.A., sino alla scadenza naturale del proprio incarico.

Questi sono, in buona sostanza, gli effetti che oggi derivano dalla pronuncia in esame, che inevitabilmente valorizza la categoria dei dirigenti sino ad oggi costretta a convivere con gli umori altalenanti della politica. L'esito fornito dalla Consulta potrà influenzare le future

⁶ Clarich M., *Corte Costituzionale e spoil system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in www.astridonline.it.

scelte governative di procedere a nomine dirigenziali in grado di rispondere a quelle istanze a cui l'amministrazione deve necessariamente fornire adeguate risposte, avvalendosi così di soggetti dotati di spiccate capacità professionali, che riescano, grazie alla bontà del loro operato, a garantire quella efficienza che ogni apparato pubblico dovrebbe avere.

Dello stesso tenore sono le conclusioni cui è giunta la Corte nella sentenza n. 104, avente ad oggetto due disposizioni regionali del Lazio e della Sicilia.

Quanto alla prima, la declaratoria di incostituzionalità ha coinvolto l'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della L. R. n. 9 del 2005, letta in combinato disposto con l'art. 55 dello Statuto della Regione Lazio, nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma, da formalizzare con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali dell'ASL viene adeguata di diritto al termine di decadenza dell'incarico.

La legge regionale della Sicilia, la n. 2 del 2002, invece, è stata dichiarata incostituzionale, limitatamente all'art. 96, nella parte in cui prevede che gli incarichi fiduciari non apicali, già conferiti con contratto, possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale dalla carica cui lo stesso è preposto.

Dalla lettura della sentenza n. 104 non possono non sorgere almeno due dubbi. Il primo è rappresentato dal fatto che la Corte, a distanza di circa 6 mesi o poco più, utilizza un metro e due misure, in quanto riconosce l'illegittimità costituzionale della disposizione della Regione Lazio avente un contenuto analogo a quella della Regione Calabria (n. 12/05), che ha superato in maniera indenne l'esame del Giudice delle Leggi, reso con la ricordata sentenza del 16 giugno 2006, n. 233.

Dall'altra, seguendo un *iter* logico-giuridico piuttosto articolato, la Corte ribadisce, con una definizione in negativo, quale sia il regime di applicabilità della legge statale nei confronti delle regioni. L'articolo 1 del T.U. sul pubblico impiego, recante "Finalità e ambito di applicazione", prevede che le disposizioni sancite dal decreto legislativo 165/01 disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche in tutti i livelli istituzionali, ivi comprese regioni e province. La Direttiva n. 1 del 2007⁷ emanata dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A.,

⁷ La Direttiva n.1/07 conclude che *Le pubbliche amministrazioni debbono verificare i presupposti di legittimità degli incarichi da esse conferiti o conferiti da altri soggetti a propri dipendenti. Le stesse amministrazioni*

recante *misure di trasparenza e legalità in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione*, avvalora la tesi secondo la quale ogni regione deve adottare la propria normativa in materia di dirigenza statale, ispirandosi ai principi in essa sanciti⁸. Sulla base di quanto sostenuto, la dichiarazione di incostituzionalità che ha investito l'art. 3 del T.U. inevitabilmente finirebbe per includere tutte le disposizioni regionali di sua diretta emanazione e, quindi, anche quella della Regione Calabria.

In specie, il comma 1 dell'art. 1, L. R. 3 giugno 2005, n. 12, della Regione Calabria, che ha superato l'esame di conformità costituzionale, stabilisce che tutte le cariche dirigenziali di vertice, ivi compresi i direttori generali delle Aziende Sanitarie e delle Aziende Ospedaliere, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della regione, decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta Regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto. La Corte, infatti, nell'esaminare la disciplina adottata dalla Regione Calabria, nei confronti della quale sono state sollevate più eccezioni di incostituzionalità, ha superato il problema sostenendo che, essendo le nomine dei dirigenti apicali caratterizzate da un rapporto *intuitu personae*, una valutazione tecnica del dirigente non rappresenta una misura costituzionalmente vincolata e non risulta necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione. In estrema sintesi, il dirigente di vertice risulta essere legato all'organo politico, alla luce della interpretazione fornita dalla Corte con la sentenza 233, attraverso rapporto di natura fiduciaria.

La sentenza n. 104, al punto 2.10, all'esito dell'esame di costituzionalità dell'art. 55, comma 4 dello statuto adottato dalla Regione Lazio e della norma di sua diretta attuazione (art. 71, commi 1, 3 e 4 della legge Regione Lazio del 17 febbraio 2005, n. 8), che stabilisce la decadenza automatica degli organi istituzionali il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio, sostiene appunto una tesi e, quindi, perviene ad una conclusione

debbono inoltre ottemperare a tutti gli obblighi di pubblicità anche tramite le pubblicazioni dei relativi dati sui propri siti istituzionali ed adempiere a tutti i doveri di comunicazione sanciti dalle normative richiamate.

.....omissis

il personale dirigente è tenuto a fornire le notizie richieste dall'amministrazione: un eventuale rifiuto si configura quale violazione di obblighi di legge e quale lesione del particolare vincolo fiduciario che caratterizza il rapporto di lavoro dei dirigenti nella pubblica amministrazione.

⁸ Le ultime modifiche intervenute in materia sono state apportate con la legge finanziaria relativa all'anno 2007 in materia di trasparenza degli incarichi dei pubblici dipendenti. Altre modifiche sono intervenute a seguito della legge c.d. Bersani (decreto legge, 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248). L'art. 53 nella sua nuova formulazione prevede che *il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al parlamento sui dati raccolti, adotta le relative misure di pubblicità e trasparenza proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la realizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.*

diametralmente opposta rispetto a quella cui era giunta la Corte qualche mese prima in merito alla applicabilità dello *spoil system* ai direttori generali delle Aziende sanitarie. Chiarisce sul punto la Consulta che il soddisfacimento dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. richiedono essenzialmente che il direttore generale sia circondato da garanzie di stabilità nell'incarico. Non può essere, infatti, tollerato - sempre a giudizio della Corte - il sistema che sino ad oggi ha ridotto tutto l'apparato dirigenziale in uno stato di sostanziale precariato in riferimento all'incarico conferito. In buona sostanza, la Corte cerca di tracciare un percorso risolutivo affermando che solo attraverso una stabilità nella durata dell'incarico il direttore generale potrà mettere al servizio della P.A. le proprie capacità professionali e contribuire a garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Mediante un giusto ed equo procedimento - conclude la Corte - l'organo governativo è legittimato a procedere alla revoca degli incarichi dirigenziali di vertice solo all'esito di obiettive e puntuali verifiche.

Per tali ragioni, la declaratoria di incostituzionalità intervenuta nei confronti della disposizione legislativa della Regione Lazio si contrappone alle conclusioni rassegnate dal medesimo Organo giudicante nella sentenza n. 233/06. Secondo l'interpretazione fornita in quest'ultimo *decisum*, infatti, la disposizione legislativa della Regione Calabria, sulla automatica decadenza dei direttori generali nominati nei nove mesi antecedenti le elezioni regionali all'insediamento del nuovo organo politico, è stata giudicata pienamente conforme al dettato costituzionale. Analoga disposizione, anche questa di diretta emanazione dell'art. 3 comma 7 della legge Frattini, epurata dall'ordinamento con la sentenza n. 103/07 - quella appunto della Regione Lazio - è stata invece ritenuta incostituzionale in quanto in aperto contrasto con i principi costituzionali sanciti dagli articoli 97 e 98 della Costituzione. La ragione giustificatrice che ha condotto a questo risultato, che si discosta da quello assunto qualche mese prima, è rappresentato dal fatto che, venuto meno il sistema di decadenza automatica impartito dalla legge statale, sono automaticamente declinati i presupposti che hanno da sempre riconosciuto piena validità ed efficacia alle singole legislazioni regionali di sua diretta e conforme emanazione, ivi compresa quella calabrese, da ritenersi, pertanto, alla luce dei risultati conseguiti e delle considerazioni effettuate, tacitamente superata, nonostante il principio della insindacabilità del giudicato.

Pregevole appare l'interpretazione fornita dalla Corte in riferimento al principio di imparzialità e di buon andamento, ricostruito sulla base della elaborazione giurisprudenziale intercorsa negli anni. Il principio di imparzialità - chiarisce a tal proposito la Corte - strettamente connesso a quello di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost., rappresenta un valore essenziale cui deve uniformarsi l'intera

organizzazione dei pubblici uffici. Dai lavori preparatori della Costituente è possibile rinvenire la reale essenza dell'art. 97 Cost., quella appunto di assicurare una netta indifferenza dell'apparato dirigenziale rispetto alla volontà della politica. La scelta dei soggetti più idonei e funzionali all'amministrazione per l'esercizio e lo svolgimento dell'azione pubblica deve avvenire indipendentemente dalle valutazioni dell'apparato governativo. La valutazione tecnica, infatti, deve essere effettuata sulla base di scelte obiettive, senza alcuna ingerenza di carattere politico.

I risultati interpretativi cui è pervenuta la giurisprudenza presuppongono, per il massimo e concreto soddisfacimento dei principi di imparzialità e di buon andamento amministrativo, la copertura di adeguate garanzie di durevolezza nell'incarico e di stabilità della dirigenza. Qualsivoglia scelta "umorale" della politica di pervenire alla revoca *ante tempus* di dirigenti non solo condiziona l'operato della amministrazione ma crea evidenti scompensi alla continuità amministrativa. Il nuovo sistema, per come ora ridisegnato dalla Corte, a seguito delle pronunce in esame, dovrebbe avere come suo inevitabile effetto quello di predisporre un sistema di revoca di tipo sanzionatorio, da applicarsi all'esito delle verifiche obiettive, allo stato attuale del tutto inadeguate. L'ingerenza della politica, sia per quanto riguarda le nomine dei dirigenti che per l'effettiva realizzazione dei controlli, ha creato in seno all'amministrazione una situazione fattuale, nella quale l'intero apparato dirigenziale ha vissuto sino ad oggi in un stato di precariato. Proprio a tale scopo, un doveroso richiamo merita l'effettivo ruolo assunto in tale occasione dalla Corte. In questo caso, la Consulta si è fatta carico di ripianare i vuoti normativi lasciati dal legislatore. L'attuale disciplina, a seguito della censura costituzionale, necessita di un suo puntuale adeguamento rispetto alle problematiche e alle esigenze denunciate dal Giudice costituzionale. E', infatti, inevitabile che il legislatore si faccia carico di costituire un meccanismo di verifica efficace e funzionale e, soprattutto, non lasciato alla mercè della politica. Il tutto deve essere adeguatamente strutturato, avendo come unico obiettivo quello di favorire l'efficienza nella gestione della cosa pubblica.

Dello stesso tenore appaiono le motivazioni che hanno condotto alla rimozione dell'art. 96 della legge regionale della Sicilia n. 2 del 2002, in quanto la disposizione risultava anch'essa essere in aperto contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione. Sul punto occorre però operare un distinguo.

La legge siciliana, a differenza di quella adottata dalla Regione Lazio, presenta delle analogie con la disposizione della Regione Calabria (n. 13/05) censurata dalla Corte qualche mese addietro, in quanto entrambe hanno esteso il regime della decadenza automatica anche

ai dirigenti non apicali. Per tale ragione, la sentenza n. 104/07 risulta essere ampiamente confermativa rispetto alla precedente n. 233/06, tanto da rappresentare quasi un *unicum* decisionale.

Dall'esame effettuato dai giudici costituzionali in tale ultima pronuncia sono emersi due rilevanti aspetti. Il primo, in un certo qual modo annunciato⁹, consistente in una evidente contraddittorietà delle disposizioni sottoposte all'esame di legittimità costituzionale rispetto ai principi di cui agli art. 97 e 98 della Cost.. Il secondo, a sua volta sperato, chiarisce che la Legge Frattini (165/01 s.m.i.) rappresenta la norma alla quale ogni singola regione deve ispirarsi. Sulla base delle indicazioni fornite dal T.U, se ne deve, quindi, dedurre che non dovrebbero sussistere dubbi a che si possa riconoscere alla norma nazionale l'efficacia di norma-quadro, come peraltro confermato dalla citata direttiva ministeriale. Se questa è da ritenersi l'interpretazione corretta, ne deriva inevitabilmente un palese sfioramento da parte della Regione delle competenze in materia riservata allo Stato, quella appunto dell'ordinamento civile. La Corte, però, supera l'ostacolo sostenendo che la disciplina della dirigenza regionale rientra nell'ambito della organizzazione amministrativa, di competenza regionale, e in quanto tale conforme al dettato costituzionale, almeno sotto questo profilo. Ciò non esclude che, comunque, tutte le disposizioni regionali che abbiano previsto un sistema di automatica caducazione dei dirigenti risulteranno contrarie ai principi dell'imparzialità e del buon andamento amministrativo. L'unico momento di sbarramento risulta oggi essere il limite costituzionale ribadito dalla Corte, quello appunto dell'imparzialità e del buon andamento cui l'azione amministrativa deve incondizionatamente tendere.

L'intero apparato amministrativo ha bisogno di riprendere vigore, professionalità e stabilità. Pensare di aver risolto i problemi relativi al c.d precariato dirigenziale con la fissazione di un termine minimo dell'incarico attraverso la legge *omnibus* n. 115/06 significherebbe essere incorsi in un macroscopico errore. Risulta, dunque, ampiamente condivisibile la necessità di procedere alla valutazione del dirigente pubblico attraverso un *iter* procedimentale, a prescindere dal ricambio governativo. Una buona amministrazione, deve essere messa al servizio della politica, non secondo una logica clientelare bensì funzionale. Del resto, autorevole dottrina sostenne, a seguito della sentenza 233/06, che “la

⁹ Nei confronti della normativa dello Statuto della Regione Lazio è stata più volte sollevata questione di legittimità costituzionale, con particolare riguardo all'art. 55. La giurisprudenza intervenuta serve a suffragare la tesi sostenuta e naturalmente il risultato conseguito dalla Consulta con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007 (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. III, ordinanza 2 settembre 2005, n. 4772; Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 11 ottobre 2005, n. 4817; Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 19 ottobre 2005, n. 5836; Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 7 febbraio 2006, n. 490).

politica si è impossessata della amministrazione”; in antitesi oggi potremmo tranquillamente sostenere che l’amministrazione si è presa una grande “rivincita”¹⁰.

¹⁰ Per approfondimento, si rileva che con la ordinanza n. 108 del 23 marzo 2007, la Corte non ha riconosciuto l’incostituzionalità dell’art. 63 del T.U. Il TAR Puglia, sezione di Lecce, ha rimesso la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 63 in quanto ritenuto non contrario agli art. 76, 77, 103 e 113 della Costituzione.