

Corte Costituzionale e dirigenza pubblica: segnale forte e sistema debole.

di Marco Cammelli

Dire che la sentenza 103 del 2007 della Corte Costituzionale è importante può apparire una banalità. Ma è giusto partire da qui perché lo è davvero. Sia per il dispositivo che per le motivazioni. E, soprattutto, per quello che implica. Mi soffermerò soprattutto su questo.

La dichiarazione di illegittimità degli automatismi della legge 145/2002 e in particolare della cessazione ex lege in prima applicazione degli incarichi dirigenziali di livello generale dal sessantesimo giorno dell'entrata in vigore della legge è irrimediabilmente in contrasto sia con il precetto dell'imparzialità della pubblica amministrazione (art.97 Cost.) e del servizio esclusivo alla Nazione (art.98 Cost), sostituito da una variante dello *spoils system* e cioè dal privilegio accordato alla fiduciarità (ma, oltre certi limiti, alla fidelizzazione) del rapporto con i responsabili politici, sia con quello del buon andamento (art.97 Cost.) e del giusto procedimento (legge 241/1990), che presuppongono la previa valutazione dell'operato del dirigente e dei risultati conseguiti.

Se questo è il cuore della decisione, non vanno trascurati altri aspetti che probabilmente, ad una lettura più approfondita, risulteranno di particolare rilievo.

Si pensi ad esempio alla questione dei dirigenti che occupano una posizione di vero e proprio interfaccia con il titolare politico, come è il caso dei capi dipartimenti o dei segretari generali dei ministeri, destinati dalla stessa normativa a cessare dal proprio incarico dopo novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. E' vero che la Corte non affronta l'argomento, nella prospettazione del giudice *a quo* al di fuori del perimetro della norma impugnata, e comunque resta aperta ad un regime diverso per queste situazioni, ma si tratta di elementi ancora non del tutto stabilizzati e non si può escludere qualche ritocco dopo la solenne e chiara delineazione del quadro di principi operato dal giudice costituzionale.

O ancora, pur se su un piano del tutto diverso, la rivendicazione, inedita direi almeno per i termini così espliciti utilizzati, circa la necessità per la Corte costituzionale di sottoporre le leggi provvedimento "ad un sindacato ancora più rigoroso" in termini di non arbitrarietà e ragionevolezza. Principio in sé ineccepibile, ma che in prospettiva difficilmente potrà sottrarsi alle implicazioni che più di quarant'anni fa Costantino Mortati, nel sostenerne l'adozione, riteneva inevitabili o almeno consigliabili.

Ma nella logica di una prima, sintetica lettura il pensiero va ad altro. Al quadro di insieme della dirigenza, e più in generale della funzione pubblica alla francese.

E' un quadro, a ben vedere, a tal punto singolare da risultare incredibile. A chi ci guarda da altri paesi e probabilmente, e a maggior ragione, a chi ci seguirà negli anni a venire.

A partire dagli anni '90 fino ad oggi, cioè nel pieno di una stagione di globale ridefinizione del ruolo, delle regole e delle strutture del sistema amministrativo italiano,

all'azione di riforma su ognuno di questi profili è corrisposto un'altrettanto lunga, estesa e profonda deriva del personale amministrativo.

La causa principale di questa deriva è da riferire alla miope applicazione di misure di contenimento della spesa che forse (ma non è chiaro, né provato) hanno portato nell'immediato qualche risparmio, ma che certo hanno agito in piena controtendenza rispetto alle riforme spezzandone segmenti essenziali o spingendo in senso perfettamente opposto.

Le riforme richiedevano personale giovane, o comunque nuovo, naturalmente portato a dividerne lo spirito e gli obiettivi e culturalmente attrezzato per porne in pratica gli interventi. Si è fatto il contrario. Il blocco delle assunzioni ha di fatto escluso proprio coloro su cui le innovazioni in prospettiva scommettevano. L'allungamento del periodo lavorativo, per alcune categorie ad età così avanzate da sconfinare nella vetustà, ha contemporaneamente lasciato ai vertici, e nelle posizioni di maggiore responsabilità, coloro che il più delle volte non avevano né gli strumenti, né la convinzione, né l'energia per raccogliere la sfida delle riforme.

L'evidente crisi dei centri di formazione e selezione della dirigenza amministrativa (tanto a livello centrale quanto, e forse ancor più, a livello regionale e locale), la limitatezza (meglio: eccezionalità) di esperienze positive di valutazione dei risultati dell'azione amministrativa, la diffusa precarizzazione di parti importanti degli apparati sia tecnici che amministrativi hanno completato l'opera di profonda destabilizzazione del personale operante nelle pubbliche amministrazioni. In un modo così sistematico che, anche a non cercare regie nascoste, si può almeno dire come nell'Amleto "che se è follia, ha del metodo".

Naturalmente la colpa non è solo dell'"*esprit de géometrie*" dei risanatori quantitativi della finanza pubblica anche se qualcuno prima o poi, per rimanere sullo stesso piano, dovrà chiarire perché nella contabilità pubblica (allargata?) non si misura anche la dissipazione di energie del personale più giovane, o la memoria storica degli apparati e della relativa azione (per lo più tramandata sul campo) dispersa, o il costo di chi regge enti ed apparati basandosi su una formazione che non conosceva l'Europa, l'informatica, l'analisi costi-benefici, ecc.

In più, e altrettanto pesante, c'è stato l'impatto proprio su questo piano delle riforme applicate a metà, come il decentramento o il disegno (cruciale) di unificare nelle stesse mani non solo le responsabilità dell'azione amministrativa ma le risorse (finanziarie e di personale) necessarie per farvi pienamente fronte. Qualcuno ricorda che cosa si voleva realizzare con i dipartimenti nella legge 59?

Credo, in sintesi, che non sarà facile spiegare come si è immaginato di riformare a fondo il sistema amministrativo lasciando spazio, per quanto riguarda la burocrazia, ad una sequenza di provvedimenti, condotte e fatti inequivocabilmente destinati ad andare in senso opposto.

Ora arriva la sentenza 103 del 2007. Da sola, in questo contesto, non può incidere più di tanto. Ma il segnale che lancia è nella direzione giusta. Non dovrebbe essere lasciato cadere.