

Uno stop allo spoils system

di Carlo D'Orta

Il 23 marzo 2007 la Corte costituzionale, con le sentenze 103 e 104, ha bloccato in modo forse definitivo la tentazione *bipartisan* di assoggettare a *spoils system* i dirigenti delle pubbliche amministrazioni. È una storia che vale la pena di raccontare, perché tocca al cuore il più importante principio costituzionale sulla pubblica amministrazione: quello di imparzialità e buon andamento.

Sistema "ordinario" e "una tantum"

Tutto comincia nello Stato, nel 1998-99. Nel 2002 si ha una decisa accelerazione. Le norme e la pratica dello *spoils system* si diffondono poi a livello regionale e locale, per trovare infine, in questi mesi, nuove manifestazioni anche a livello statale. Si possono distinguere due vicende.

La prima è quella dello *spoils system* "ordinario", che dovrebbe interessare soltanto **pochi e altissimi dirigenti pubblici**, collocati ai vertici dell'apparato pubblico. Sono i segretari generali e i capi dipartimento della presidenza del Consiglio e dei ministeri, non più di cinquanta persone, e i direttori generali dei principali enti locali (meglio noti come *city manager*), a loro volta non più di duecento.

Quando, con il decreto legislativo n. 80 del 1998, la questione fu per la prima volta sollevata all'interno della riforma generale dell'amministrazione dello Stato, allora in via di realizzazione, apparve ai più ragionevole che questi altissimi funzionari pubblici, preposti ai principali centri amministrativi del paese, dovessero godere della **piena fiducia** del titolare dell'organo politico. Di qui la regola per cui spetta al ministro, entro un breve termine (60 giorni) dall'insediamento dell'esecutivo, nominare i nuovi funzionari di vertice, confermando o sostituendo, su base esclusivamente fiduciaria, quelli in carica. **(1)** Analoga normativa fu introdotta, in parallelo, per la nomina e revoca del *city manager* da parte del sindaco.

La eccezionalità di questa regola è dimostrata dal fatto che per tutti gli altri dirigenti pubblici, in ossequio all'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, vale invece un opposto **criterio di stabilità**: la rimozione è possibile soltanto quando i risultati della gestione sono giudicati, al termine di apposita e periodica procedura di valutazione, gravemente o ripetutamente negativi.

La seconda vicenda è quella dello *spoils system* "una tantum". Con **norme straordinarie**, e in connessione con eventi particolari, il ricambio su base prettamente fiduciaria è stato ampliato ben oltre i confini originari, per interessare tutti i dirigenti di livello medio-alto e talvolta anche quelli di base.

Il primo caso si ha **nel 1999** quando, attivando il cosiddetto "ruolo unico" dei dirigenti statali, tutti gli incarichi dirigenziali nei ministeri, sia di livello generale che di base (oltre cinquemila dirigenti), vengono azzerati e riassegnati (articolo 8 del Dpr 150/1999). Il secondo caso si ha nel 2002: la legge 145/2002 (articolo 3, comma 7) azzerava di nuovo tutti gli incarichi dirigenziali nei ministeri. In concreto, i casi di vera e propria "rimozione", ovvero nessun nuovo incarico o un mero incarico di studio, sono limitati: nel 1999 le "rimozioni" di dirigenti di livello generale sono quaranta su 445; **nel 2002** quarantuno su quasi 500. **(2)** Ma i dirigenti pubblici ricevono, in entrambi i casi, un forte messaggio di precarietà. Precarietà che viene accentuata, nel 2002, eliminando ogni durata minima degli incarichi e allargando il numero dei posti dirigenziali attribuibili, con contratto, a soggetti esterni all'amministrazione.

L'ultimo episodio è dell'ottobre **2006**. La legge 286 (articolo 2, commi 159-161) protrae per sette mesi dopo la formazione del governo il termine entro cui i ministri possono sostituire

segretario generale e capi dipartimento dei ministeri. Estende lo *spoils system* anche ai direttori generali delle 14 agenzie statali, comprese quelle fiscali. Infine, assoggetta in via permanente a questo meccanismo una platea più ampia di dirigenti, facendo decadere, alla formazione del nuovo esecutivo nazionale, tutti gli incarichi dirigenziali conferiti, nei ministeri, a soggetti non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione interessata. (3)

Le Regioni non sono da meno e spesso, con proprie leggi, vanno più in là, facendo decadere, al rinnovo del Consiglio regionale, tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale nell'amministrazione regionale e in tutti gli enti e organismi collegati, comprese le Asl.

Dunque, nel giro di pochi anni l'introduzione di un sistema pensato per pochi casi si espande a macchia d'olio, creando non poco allarme tra dirigenti pubblici e studiosi di pubblica amministrazione. Questa nuova e sempre più ampia precarietà degli incarichi dirigenziali, infatti, non risponde a criteri manageriali e di buona gestione aziendale, ma solo a logiche fiduciarie.

Le sentenze della Corte costituzionale

La Corte costituzionale assume, all'inizio, un **atteggiamento ambiguo**. Nel 2006, salva alcune norme della Regione Calabria che sanciscono la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali più elevati all'insediamento del nuovo Consiglio regionale. L'argomento usato nella sentenza 233 è che la coesione tra organo politico e organi di vertice dell'apparato amministrativo, garantita dal rinnovo degli incarichi a inizio legislatura, è funzionale all'attuazione dell'indirizzo politico e al buon andamento dell'amministrazione.

Apparentemente, nulla di straordinario. Sennonché, tutto si gioca sull'ambiguità dei livelli dirigenziali. **Quali incarichi** sono realmente apicali? Tutti quelli di livello generale attribuiti da un organo politico come presidente regionale o giunta (e, per analogia, ministro, sindaco)? Se così fosse, tra Stato, enti pubblici, regioni ed enti locali oltre tremila dirigenti, e non solo i 2-300 pensati nel 1998, sarebbero soggetti, non una tantum ma istituzionalmente, a *spoils system*.

Ma ecco il colpo di scena. Nemmeno un anno dopo, la Corte costituzionale, pur facendo mostra di continuità con la sentenza del 2006, in realtà cambia decisamente rotta.

La sentenza 103/2007 dichiara illegittimo l'articolo 7, comma 3, della legge 145/2002 che aveva azzerato *una tantum* tutti gli incarichi dirigenziali dello Stato e precisa che, salvi gli incarichi dirigenziali realmente apicali, la revoca dei dirigenti è possibile solo a seguito di una procedura di valutazione dei risultati, ispirata ai principi del giusto procedimento, culminante in una decisione motivata e suscettibile di rimedi giurisdizionali.

La sentenza 104/2007, invece, annulla le norme della Regione Lazio sulla decadenza dei direttori generali delle Asl a inizio legislatura. Qui l'argomento è che il direttore generale di azienda sanitaria, pur essendo il dirigente di vertice della struttura, è preposto a una struttura tecnica erogatrice di servizi e, pur nominato dal presidente della Regione, non ha con esso un legame istituzionale diretto che richieda coesione politica, giacché le Asl si inseriscono in un sistema sanitario regionale che ha i propri vertici amministrativi nei capi del dipartimento e della direzione generale sanitaria dell'amministrazione regionale.

Ora, appare chiaro che queste due pronunce vanno ben al di là delle singole norme censurate. Le argomentazioni della sentenza 103 sono di fatto utilizzabili anche contro l'azzeramento generale *una tantum* del 1999, nonché contro l'estensione dello *spoils system* ai dirigenti esterni all'amministrazione, disposta nel 2006.

E le argomentazioni della sentenza 104 pongono dubbi sulla legittimità delle norme del 2006 che hanno esteso lo *spoils system* ai direttori generali delle agenzie statali. Infatti, per quanto talune agenzie possano apparire di notevole rilievo politico, non di meno si tratta di **organismi tecnici**, per orientare la cui attività dovrebbero bastare gli strumenti di indirizzo molto pregnanti di cui i ministri dispongono (tra cui, nel caso delle agenzie fiscali, il ruolo direttivo del Dipartimento per le politiche fiscali del ministero dell'Economia e finanze). Diversamente, le agenzie statali finiscono col perdere qualsiasi tratto distintivo rispetto alle ordinarie strutture ministeriali, e la riforma del 1999 -

che le aveva staccate dai ministeri proprio per valorizzarne l'autonomia tecnico-operativa - già finora povera di effetti, cade definitivamente nel nulla.

Si aprono, dunque, le porte a future **pronunce di annullamento** di norme statali e regionali adottate in questi ultimi anni. E si pongono le premesse perché il Capo dello Stato possa in futuro rifiutare, per manifesta incostituzionalità, la promulgazione o emanazione di eventuali nuove norme di legge o regolamento in contrasto con i criteri ormai molto restrittivi sanciti dalla Corte costituzionale.

(1) Si veda oggi l'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 165/2001.

(2) A questi si aggiungono poi i conferimenti di incarichi diversi ma equivalenti per retribuzione e livello di responsabilità (74 nel 2002), che però appare più giusto considerare una forma di rotazione che una rimozione. Gli incarichi dirigenziali di base sono quasi tutti confermati, sia nel 1999 che nel 2002. I dati relativi al 1999 sono tratti dalla relazione del Dipartimento Funzione pubblica sulla prima attuazione del ruolo unico dei dirigenti dei ministeri (2000). I dati relativi al 2002 sono invece stati comunicati dal ministro della Funzione pubblica all'assemblea della Camera nella seduta del 28 gennaio 2003.

(3) Soggetti estranei alla pubblica amministrazione o appartenenti ad altre amministrazioni: circa 40 dirigenti di livello generale, di cui la metà in concreto non confermati.