

Durata degli incarichi*

Benedetto Ponti

1. Premessa

Il tema ed il rilievo della “durata” nel tempo degli incarichi pubblici, con riferimento alle misure volte alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di corruzione e di *maladministration*, va letto secondo due diverse angolazioni, a seconda che si parli di incarichi “politici” – ovvero incarichi direttamente (attualmente la circostanza più ricorrente) o indirettamente elettivi – o di incarichi “amministrativi” (o “tecnici”, secondo una più diffusa, ma invero inesatta terminologia). Per i primi, si pone infatti – sia per ragioni di carattere sistematico, sia per ragioni di diritto positivo – un problema relativo alla durata eccessiva di permanenza nell’incarico; nel caso degli incarichi dirigenziali si pone, invece, il problema – inverso – di una durata insufficiente dell’incarico.

2. Incarichi politici

Quanto agli incarichi di natura politica, il problema della loro durata, e della stabilità dei relativi organi di governo, ha costituito per lungo tempo (certamente, per tutto l’ultimo tratto della prima repubblica) “il” problema istituzionale per eccellenza. Alla scarsa durata, continuità, stabilità degli esecutivi (ma anche degli stessi collegi elettivi) erano riconnessi buona parte dei “mali” cronici dell’amministrazione italiana, frutto di una incapacità di progettare e portare avanti politiche di medio e lungo periodo conseguente alla strutturale instabilità delle compagini governative a tutti i livelli (con le connesse riflessioni critiche che si appuntavano sul meccanismo elettorale proporzionale puro ed il modello parlamentare, poco o per nulla corretto). La “seconda” repubblica (o, se la denominazione non convince, tutto il periodo successivo al 1993) si è, quindi, venuta caratterizzando per la realizzazione di meccanismi elettorali ed istituzionali che garantissero, a tutti i livelli di governo (sebbene con differenti gradi di successo, con particolare riguardo al livello nazionale), stabilità e durata degli organi politici, in particolare mediante l’introduzione di soluzioni istituzionali finalizzate (mediante la introduzione della elezione diretta di sindaco, presidente di provincia e, successivamente, presidente della giunta regionale) a stabilizzare l’esecutivo, sia svincolandolo dalla iniziale fiducia dell’assemblea rappresentativa (per altro a maggioranza coerente garantita – salvo ipotesi residue) sia salvaguardandolo da una possibile sfiducia successiva (fortemente disincentivata dalla generale previsione della regola *simul stabunt*). Pertanto, e con particolare riferimento ai livelli regionale e locale (ma, stante la vigente legge elettorale, le

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

considerazioni che seguiranno non appaiono inappropriate nemmeno con riferimento al livello nazionale), attualmente non sussiste affatto un problema di “durata” (come presupposto della continuità e della stabilità degli organi di governo, e dei relativi incarichi). Si tratta, semmai, di verificare se, ed in che misura, sussista un problema inverso, di durata (*sub specie* di permanenza in carica) *eccessiva*: se, detto in altri termini, i meccanismi che garantiscono stabilità e durata nel tempo dei mandati elettorali non finiscano per rappresentare (anche) causa (o occasione) di deterioramento nella gestione della cosa pubblica, fino ai possibili esiti della corruzione (in senso ampio) e della *maladministration* in genere.

Il discorso, così impostato, merita poi una ulteriore distinzione, dal momento che l’introduzione della elezione diretta dei “capi” delle amministrazioni (locali e regionali) ha dato luogo a differenti fattispecie elettive (sebbene tra loro strettamente collegate, come già evidenziato): l’elezione dei vertici dei governi e l’elezione dei componenti delle assemblee. Una distinzione che (ai nostri fini) acquista ulteriore valenza sul piano positivo se si considera che mentre nel caso degli vertici degli esecutivi, sono già previste delle regole che mirano a porre rimedio ai rischi connessi ad una durata “eccessiva” di permanenza nell’incarico (da più tempo e con maggiore rigore, per le amministrazioni locali – con il divieto generalizzato di un terzo mandato consecutivo – mentre l’analoga soluzione per il livello regionale è di più recente introduzione e di più incerta portata precettiva), niente a questo proposito è previsto per le cariche elettive presso le assemblee (locali, regionali, né tanto meno con riferimento al Parlamento). Così che il discorso acquista, inevitabilmente, una duplice valenza: quali ragioni militino a favore del (o contro il) mantenimento delle limitazioni già previste per gli incarichi elettivi di vertice; ovvero se esistano ragioni nel senso dell’introduzione di similari limitazioni quanto alla durata degli incarichi elettivi nelle assemblee.

La ratio del limite dei due mandati consecutivi non è, di per sé, una misura anticorruzione: l’istituto mira, in prima istanza, a salvaguardare il corretto rapporto tra eletti/o ed elettori, onde evitare che (stante anche la dinamica di personalizzazione della carica insita nel meccanismo dell’elezione diretta) la permanenza in una posizione di “potere” venga piegata esclusivamente a fini di mantenimento e allargamento del consenso, ciò che potrebbe alterare le condizioni di partenza della competizione elettorale (la c.d. “incumbency”), ostacolerebbe il ricambio delle classi politiche e l’alternanza di governo, con il rischio di una autoperpetuazione nella carica. Rischio tanto più concreto dal momento che l’assetto istituzionale assunto dai governi regionali e locali disegna una notevole primazia in capo al responsabile monocratico dell’amministrazione, a fronte di una tendenziale marginalizzazione delle assemblee elettive. L’istituto si spiega, dunque, anche in termini di meccanismo di ricambio (necessitato) proprio con riferimento al centro di elaborazione dell’indirizzo politico e di propulsione dell’intera dinamica istituzionale. Contro tale istituto ricorrono, sempre più spesso, una serie di obiezioni che si possono riassumere in una analisi costi/benefici dall’esito non soddisfacente. I costi sarebbero rappresentati dalla dispersione di esperienza amministrativa e di conoscenza diretta dell’amministrazione (e del contesto di governo) nel caso di un amministratore costretto a non ricandidarsi; a questo, si aggiungerebbero la deresponsabilizzazione e la perdita di leadership in costanza del secondo mandato. Sempre secondo questa tesi, i benefici (di cui si è già detto) non sarebbero poi effettivamente tali, dal momento che questi riguarderebbero il solo vertice monocratico, ma non coinvolgerebbero la classe politica. Detta analisi non appare del tutto persuasiva: quanto alla stabilità/perpetuazione delle classi dirigenti (con particolare riguardo al livello regionale e locale), che vanificherebbe in buona misura

l'intento dell'istituto, va detto che questa sottolineatura sposta (semmai) il discorso sui limiti eventualmente da introdurre anche con riferimento alle cariche elettive d'assemblea (vedi *infra*), anche se rispetto a questa problematica non è indifferente (anzi, è decisivo) l'assetto del sistema elettorale nel suo complesso (per cui una misura di ricambio etero-imposta si giustifica in misura tanto maggiore quanto minore è il grado di effettiva apertura e di contendibilità della competizione per l'accesso alle cariche elettive). Ma è la lettura in termini di "costi" imposti del limite del doppio mandato a non risultare convincente, soprattutto in termini di ricadute sulle politiche (e le misure) anticorruzione, che qui ci occupano. Ora, è del tutto evidente che la stabilizzazione della medesima persona in posizione di responsabilità e di sovraordinazione rispetto all'amministrazione comporta il consolidarsi di un determinato assetto di rapporti, conoscenze, ed anche di interessi (il che è del tutto legittimo, fisiologico in un sistema che prevede il collegamento diretto tra una persona ed il coagularsi di una maggioranza di governo). Tuttavia, tale situazione rappresenta anche il brodo di coltura ideale per l'attivazione di meccanismi di riduzione dei controlli, aggiramento delle regole, consolidamento di rapporti "alterati" e "patologici" con gli interessi che gravitano attorno all'amministrazione: un rischio che diventa crescente (in termini esponenziali) al crescere della permanenza di quel determinato assetto di interessi e di relazioni al governo: il vertice monocratico può anche (per ventura) non essere direttamente e personalmente responsabile delle scorrettezze e degli illeciti che vengono a maturazione, ma la sua permanenza in carica ne costituisce il presupposto, e la garanzia di funzionalità. Si tratta di capire se questi rischi (ampiamente documentati nella letteratura giuridica e sociologica) siano effettivamente più che compensati dalla accumulazione di esperienza e conoscenza che si rende possibile in capo al vertice monocratico dell'amministrazione. Ora, a parte che questi presunti vantaggi costituiscono parte del problema appena sottolineato (il consolidarsi di reti di interessi e di conoscenze), in generale l'argomento costituisce nient'altro che una abdicazione alla dinamica della personalizzazione (ed alla sua degenerazione), soprattutto nelle realtà territoriali di dimensioni medie e grandi. Le forze politiche, cioè, rinunciano del tutto alla loro vocazione di selezionare, e portare a maturazione energie da destinare al governo della cosa pubblica (anche a fini di ricambio generazionale), e preferiscono mettersi al traino (ed al riparo) di una personalità dal forte impatto comunicativo e del sistema di potere che essa è capace di costruire dalla propria posizione istituzionale. Né si può sostenere che l'assenza di elaborazione e di mediazione politica venga compensata da quella messa in campo "personalmente" dal candidato: infatti, nelle realtà di dimensione demografica media e grande, ben difficilmente il rapporto con la città (la provincia o la regione) si sviluppa direttamente tra eletto ed elettori, ma è fatalmente mediato dai canali di informazione e di comunicazione di massa.

Probabilmente, proprio a partire da questa considerazione, merita quantomeno una considerazione, la richiesta di un ripensamento circa il limite del doppio mandato con riferimento ai piccoli comuni (sotto la soglia dei 5.000 abitanti): qui infatti il sindaco ha un rapporto di carattere effettivamente "personale" con la popolazione, ed inoltre (date le ridotte dimensioni demografiche) è più elevato il costo in termini di (conseguenze derivanti dalla) dispersione di esperienza amministrativa. Fatta, però, questa limitata eccezione, pare che le finalità di contrasto alla corruzione ed alla *maladministration* militino a tutto favore del mantenimento del doppio mandato (e semmai, per il suo rafforzamento, con particolare riferimento al livello regionale)

Le medesime considerazioni, poi, potrebbero militare a favore della introduzione di un qualche limite anche per quanto concerne la reiterazione delle cariche elettive assembleari, sebbene in

questo caso il collegamento tra permanenza in carica ed i fenomeni di “incrostazione” del potere appaiono più ampiamente dipendenti dai meccanismi e dalle dinamiche elettorali, così che appare preferibile concentrare gli sforzi su questo fronte (legislazione elettorale in senso ampio, disciplina della comunicazione politica, sistemi di finanziamento), piuttosto che introdurre rimedi sussidiari (quali il limite del numero dei mandati) a soluzioni poco appaganti (per usare un eufemismo) sul fronte del sistema elettorale.

3. *Incarichi dirigenziali*

Il tema della durata degli incarichi sul fronte della dirigenza amministrativa muove da una premessa (e in una direzione) opposta rispetto a quella degli incarichi “politici”. Infatti, l’introduzione del principio di distinzione ha corrisposto a quella che è stata definita la “precarizzazione” degli incarichi di responsabilità delle strutture amministrative: dalla regola dell’incarico a tempo indeterminato (ossia, della consequenzialità piena tra rapporto di servizio e rapporto d’ufficio) si è passati alla regola dell’incarico a tempo determinato (anche brevissimo, in determinati “frangenti” legislativi). Si tratta, in questo caso, di valutare l’impatto di una durata eccessivamente *breve* dell’incarico (dirigenziale) in termini di politiche/misure anticorruzione.

Di recente, anche la giurisprudenza costituzionale ha chiarito la relazione che intercorre tra una durata congrua dell’incarico dirigenziale (insieme ad una soluzione di continuità presidiata da adeguate garanzie) e la realizzazione del principio di buon andamento. Si tratta, quindi, di una giustificazione di una durata minima “non (eccessivamente o irragionevolmente) breve” in termini di garanzia di efficienza e di efficacia dell’azione amministrativa (si noti che in questo modo, la Corte ha in qualche modo fatto giustizia di alcune correnti giurisprudenziali che tendevano a giustificare anche la durata breve dell’incarico dirigenziale come misura idonea ad assicurare la necessaria “coesione” tra indirizzo politico e gestione amministrativa, a sua volta strumentale proprio al buon andamento).

Tuttavia, ciò non esime dalla opportunità di rilevare gli effetti di una durata eccessivamente “breve” dell’incarico dirigenziale anche sulla garanzia dell’imparzialità. A questo fine, occorre in primo luogo muovere dalla considerazione per cui l’ottenimento di un incarico dirigenziale (anche per il dirigente professionale) costituisce un indubitabile “interesse”, sia in termini strettamente economici, sia su un piano più generale di prestigio e di carriera. Pertanto, ottenere e mantenere un incarico costituisce, a tutta evidenza, una delle principali leve motivazionali a disposizione della “politica” nei confronti della dirigenza (non a caso, è anche in questi termini che si sviluppano le dinamiche della c.d. responsabilità dirigenziale). La durata dell’incarico costituisce, date queste premesse, uno dei fattori che contribuiscono a determinare come questa leva concretamente è posta in grado di operare, e con quali effetti potenziali. Incarichi brevi o brevissimi (uno/due anni) rendono più frequente (permanente, ad esempio nel caso di incarichi di durata semestrale) il rischio di non ottenere un rinnovo dell’incarico (o un incarico equivalente), ovvero accentuano la “dipendenza” del dirigente dalle scelte del personale politico (o del dirigente superiore). Ma l’effetto non è solo questo (che pure è quello di più immediata evidenza). La breve durata dell’incarico impedisce anche – di fatto – che la scelta in merito al rinnovo (o meno) dell’incarico (ed in generale, sullo sviluppo della carriera) sia operata in base alla valutazione della “prestazione”

fornita dal dirigente nell'esercizio delle sue funzioni, e dei risultati conseguiti. Pertanto, tale scelta finirà per dipendere in primo luogo dal gradimento goduto (o ottenuto) presso il personale politico titolare del potere di nomina (che per altro, data la breve durata, sarà più probabilmente il medesimo che ha anche conferito l'incarico). Ora, in questa situazione, il gradimento (prevalentemente slegato dall'effettiva qualità della prestazione funzionale, anche per le ragioni già sottolineate) sarà determinato da fattori ulteriori (rispetto al merito), e tra questi rientra la condiscendenza o la non opposizione a pratiche corruttive, quando non la attiva partecipazione alle stesse. In questo senso, la durata eccessivamente breve degli incarichi dirigenziali può determinare le condizioni "organizzative" e "sistemiche" favorevoli allo sviluppo di pratiche corruttive, in particolare quando queste siano promosse o supportate, all'interno dell'amministrazione, dal personale di derivazione politica.

Diverso è il caso in cui il singolo dirigente è promotore o protagonista "in proprio" della pratica corruttiva. In questo caso, è piuttosto la permanenza eccessiva nel medesimo incarico a costituire un rischio, perché consente il consolidamento e anche la diffusione della pratica. Qui, tuttavia, il rimedio non consiste tanto nella brevità dell'incarico, quanto semmai nel principio di periodica rotazione (soprattutto con riferimento alle funzioni più "calde" ed "esposte" alla corruzione), ed in generale nella efficacia dei sistemi di controllo sull'amministrazione (rinvio).