

## Spoils system

# In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo *spoils system*

Con la sentenza n. 233 del 2006, riferita ad alcune discipline regionali in materia di nomine e incarichi dirigenziali, la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale dello *spoils system*. Se riferito alle posizioni dirigenziali apicali, che secondo la Corte sono tutte quelle che si acquisiscono per nomina diretta dell'autorità politica, esso è necessario per realizzare quella coesione fra politica e amministrazione richiesta dal principio costituzionale di buon andamento. Questo orientamento, ove applicato coerentemente anche alla disciplina statale della dirigenza, avrebbe due effetti: a) giustificare non solo lo *spoils system* attualmente previsto (per capi dipartimento e segretari generali) ma anche una sua eventuale ulteriore espansione (per titolari di uffici dirigenziali generali); b) decretare la morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione, alla memoria del quale questo breve scritto è dedicato.

di STEFANO BATTINI

«Primo: questo grande e glorioso paese è stato costruito dai partiti politici. Secondo: i partiti politici non possono tenersi insieme se i loro lavoratori non ottengono pubblici uffici quando vincono. Terzo: se i partiti vanno in pezzi, vanno in pezzi pure le istituzioni che essi hanno costruito. Quarto: allora sarebbe un inferno» (1).

George Washington Plunkitt, cui appartengono queste parole, è stato per quasi quarant'anni, a cavallo fra Ottocento e Novecento, uno dei *leaders* della *Tammany Hall Society*, cioè una organizzazione privata, successivamente affiliata al partito democratico, specializzata, potremmo dire, nella costruzione del consenso elettorale nella città di New York. Si tratta però di concetti profondamente radicati nella cultura politica statunitense, se è vero che quelle stesse parole sono state riprese, ancora nel 1990, dal giudice Antonin Scalia, forse prossimo presidente della Corte suprema, in una famosa *dissenting opinion*, che affermava la piena legittimità, nelle assunzioni e promozioni dei dipendenti pubblici, del sistema del *political patronage* o dello *spoils system* (2).

A giudicare dalla recente pronuncia n. 233 del 2006, se il giudice Scalia fosse membro della Corte costituzionale italiana, la sua opinione, anziché «*dissenting*», sarebbe maggioritaria. Almeno per quel che concerne i funzionari di più alto livello. Con il benestare della Corte, lo *spoils system* di Plunkitt si appresta a seppellire definitivamente il principio di distinzione fra politica e amministrazione di Spaventa, la cui breve e tormentata esistenza merita, però, un altrettanto breve ricordo funebre.

## Il principio di distinzione fra politica e amministrazione: cronaca di una morte annunciata

Nato nel 1990 da una famiglia di antiche e nobilissime origini, il principio di distinzione fra politica e amministrazione ha trovato inizialmente un ambiente favorevole alla sua crescita. Delegittimati dall'emersione di pratiche di corruzione tanto estese quanto sistematiche, i partiti politici italiani andavano allora riducendo la propria capacità di controllo sia nella sfera privata, sia nella sfera pubblica. La *legislative public opinion* dell'epoca prevedeva privatizzazioni, agenzie, autorità indipendenti, persino governi tecnici. Non può sorprendere, in un simile contesto, che la distinzione fra politica e amministrazione dovesse assurgere a caposaldo del piano di riforme amministrative elaborato in quegli anni. E che dovesse diventare principio fondamentale di un testo legislativo (d.lgs. n. 29/1993) applicabile alla generalità delle amministrazioni pubbliche italiane.

Per dirla alla Plunkitt, quel principio prevedeva: *primo*, i partiti politici che vincono le elezioni ottengono i posti del parlamento e del governo (che non sono po-

### Note:

(1) «*First, this great and glorious country was built up by political parties; second, parties can't hold together if their workers don't get offices when they win; third, if the parties go to pieces, the government they built up must go to pieces, too; fourth, then there'll be hell to pay*» (W. Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall* 13, 1963).

(2) U.S. Supreme Court, *Rutan v. Republican Party of Illinois*, 497 U.S. 62 (1990).

chi) e degli organi elettivi di regioni ed enti locali (che sono moltissimi); *secondo*, i membri del parlamento e del governo e degli organi elettivi locali guidano l'amministrazione, ma non la occupano, per consentire ai cittadini di accedere ad uffici pubblici anche se hanno opinioni politiche diverse dalle loro; *terzo*, i membri del governo indicano gli obiettivi delle politiche pubbliche, ma poi affidano la loro concreta realizzazione ai titolari degli uffici amministrativi; *quarto*, i membri del governo accertano, con meccanismi oggettivi e trasparenti, che i dirigenti amministrativi realizzino efficacemente gli obiettivi loro assegnati e in caso contrario, ma solamente in caso contrario, li rimuovono; *quinto*, per indirizzare e controllare i dirigenti, i membri del governo hanno bisogno di personale politico di loro fiducia, cui sono riservati i posti di appositi uffici di «diretta collaborazione» (che anch'essi non sono pochi).

Per la verità, non mancarono fin da subito sospetti che il principio di distinzione fra politica e amministrazione potesse soffrire di qualche malattia congenita. Un medico privato, ma molto esperto, osservò nel 1993 che sarebbe stata necessaria anche una separazione strutturale fra politica e amministrazione, con l'eliminazione del principio di nomina politica dei dirigenti (3). Più tardi, nel 1996, fu invece lo stesso medico condotto, competente per territorio, ad affacciare l'ipotesi che la sua salute potesse essere seriamente minacciata dallo sviluppo del principio di privatizzazione del lavoro pubblico, con il quale si era trovato a convivere fin dalla prima infanzia. In effetti, la disciplina del 1993 aveva separato la dirigenza di vertice, rimasta in regime pubblicistico, da quella di base, sottoposta al diritto privato insieme a tutti gli altri dipendenti. Ma il diritto privato - osservava il Tar Lazio - prevede anche la regola del recesso *ad nutum*, cioè la relazione fiduciaria fra dirigente e datore di lavoro, che nel settore pubblico è rappresentato dall'organo politico titolare del potere di nomina (4). E se fra politica e amministrazione ci deve essere fiducia, allora non ci può essere distinzione, se non fittizia. La minaccia era seria, fin da allora, ma venne sottovalutata. Il paziente fu in ogni caso tranquillizzato dalla Corte costituzionale. Questa infatti osservò che la scelta di privatizzare la dirigenza di base rientrava nella discrezionalità del legislatore ed era quindi consentita dal testo costituzionale, anche perché essa non comportava affatto l'applicazione della regola del recesso *ad nutum*: «l'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile - affermò la Corte - comporta non già che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo - assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio - a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso» (5).

Proprio nel 1996, peraltro, le elezioni politiche se-

gnarono l'avvio di una inversione di tendenza. Il sistema dei partiti politici si rilegittimò progressivamente intorno al principio maggioritario e alla contrapposizione di due schieramenti alternativi. Parve in quegli anni che tutti i diritti di partecipazione politica dei cittadini dovessero risultare assorbiti da uno solo: quello di scegliere alle elezioni il *leader* di uno degli schieramenti contrapposti e di giudicarne poi l'operato in occasione della successiva tornata elettorale, avendo finalmente a disposizione una nuova arma, consistente nella possibilità di votare a favore dello schieramento contrapposto. Per consentire il pieno funzionamento della responsabilità politica, e cioè per fare in modo che il governo potesse finalmente rispondere ai cittadini dei risultati conseguiti dagli apparati amministrativi, si ritenne indispensabile garantirgli anche il pieno controllo di quegli apparati, proprio come un imprenditore controlla ogni aspetto della sua organizzazione produttiva.

Venuto così a contatto con una nuova *legislative public opinion*, ispirata alla logica maggioritaria e bipolare, il *virus* della privatizzazione improvvisamente mutò. Anziché colpire soltanto il rapporto di lavoro dei dirigenti, in ordine al quale esistevano adeguati anticorpi, esso prese a colpire anche e soprattutto il rapporto di ufficio dell'alta burocrazia. Il temuto contagio da rapporto di lavoro a rapporto di ufficio si verificò per la prima volta nel 1998, quando il legislatore, nell'estendere la privatizzazione del rapporto di lavoro a tutta la dirigenza, soprattutto introdusse una disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali ispirata al valore della relazione fiduciaria fra politica e alta burocrazia. In tal modo, il principio privatistico del recesso *ad nutum*, la cui applicabilità al rapporto di lavoro dirigenziale era stata negata dalla Corte costituzionale, venne invece recuperato dal legislatore, che lo applicò al diverso profilo del rapporto di ufficio. L'effetto di precarizzazione, che ne derivò, dovette rivelarsi in poco tempo tanto contagioso quanto letale.

Nella disciplina del 1998, la precarizzazione del rapporto di ufficio dipendeva, essenzialmente, da tre fattori.

Il primo è l'introduzione di un meccanismo che potremmo definire di *spoils system* in senso stretto. Questo prevede la cessazione dell'incarico quale effetto automatico del mutamento del governo in carica. L'applicazione dello *spoils system* in senso stretto venne peraltro limitata, dal legislatore del 1998, ai soli incarichi dirigenziali più elevati, quali quelli di capo dipartimento o segretario generale: cioè ad incarichi conferiti con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e relativi alla titolarità di strutture articolate a loro volta in uffici

Note:

(3) S. Cassese, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 295 ss.

(4) Tar Lazio, sez. I, ordinanza 23 gennaio 1996, n. 119.

(5) Corte cost., 18-25 luglio 1996, n. 313.

dirigenziali generali. Lo *spoils system* in senso stretto non trovò inizialmente applicazione, invece, per gli altri due tipi di incarichi dirigenziali: quelli relativi ad uffici dirigenziali generali, attribuiti con d.P.C.M. previa deliberazione del ministro competente; e quelli relativi ad uffici dirigenziali non generali - o di base - attribuiti con determinazione dirigenziale. Anche per questi incarichi, tuttavia, il legislatore dettò comunque una disciplina volta a renderne precaria la titolarità, con un effetto complessivo che potremmo definire di *spoils system* in senso lato. Ciò dipendeva dal secondo e dal terzo dei tre fattori in precedenza menzionati.

Il secondo fattore consiste nel principio di temporalità di tutti gli incarichi dirigenziali. Scaduto il termine previsto, oscillante fra un valore minimo e uno massimo più volte modificati, l'incarico cessa automaticamente, *ope legis*, e può essere rinnovato o non rinnovato dall'autorità nominante, in base ad un apprezzamento sostanzialmente libero. Non si tratta della «zuppa» dello *spoils system* in senso stretto, ma è comunque un «pan bagnato» che contraddice il principio di distinzione fra politica e amministrazione: al termine dell'incarico, infatti, il dirigente può essere sostanzialmente rimosso (formalmente, non confermato) indipendentemente da qualsiasi tipo di valutazione circa il suo operato.

Questa conclusione è poi rafforzata dal terzo fattore, che ha a che fare con la privatizzazione e con l'attribuzione al giudice ordinario della competenza in tema di incarichi dirigenziali. Argomentando in base a questo elemento processuale, la Corte di Cassazione ha qualificato le decisioni di conferimento degli incarichi dirigenziali in termini di atti privatistici con cui il datore di lavoro adibisce i dipendenti-dirigenti alle proprie mansioni, peraltro sottraendole anche all'applicazione dell'art. 2103 cod. civ., cioè alle regole di diritto del lavoro in tema di mansioni. L'effetto è stato quello di sottrarre tali decisioni a qualsiasi tipo di vincolo giuridico e, segnatamente, all'applicazione delle regole di diritto amministrativo sull'esercizio del potere pubblico, *in primis* quelle sul procedimento e sulla motivazione del provvedimento amministrativo.

#### La disciplina della funzione dirigenziale al vaglio della Corte costituzionale

Fu ancora una volta il Tar del Lazio, nel 2000, a sottoporre alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale di un regime della dirigenza pubblica «eccessivamente orientato verso rapporti di ufficio costituiti su base fiduciaria», che rischiava di eludere il principio di imparzialità amministrativa e di contraddire «la scelta di principio della separazione tra politica e amministrazione, avviandosi sulla via della commistione impropria dei ruoli e delle responsabilità» (6). Ma la Corte costituzionale non si accorse che il *virus* era mutato. Ed ebbe a ripetere le parole tranquillizzanti contenute nella propria precedente sentenza, che però si riferiva alla vecchia minaccia della privatizzazione del rap-

porto di lavoro, non a quella, più recente, di una disciplina sostanziale del rapporto di ufficio ispirata alla relazione fiduciaria fra politica e amministrazione (7).

All'inizio del nuovo secolo, quando la sorte del principio di distinzione fra politica e amministrazione già appariva ormai segnata, due nuove circostanze contribuirono ad aggravare ulteriormente, e irrimediabilmente, il suo stato di salute.

In primo luogo, nel 2002, il governo di centro-destra modificò la disciplina della dirigenza introdotta dal governo di centro-sinistra, accentuando ed esasperando il carattere fiduciario del rapporto fra politica e amministrazione. La c.d. «riforma Frattini» incise, in particolare, su due aspetti. Il primo è l'eliminazione di un termine minimo di durata degli incarichi dirigenziali (e la riduzione di quello massimo): il governo venne così autorizzato a conferire incarichi di pochi mesi, riservandosi di esercitare, di scadenza in scadenza, il potere arbitrario di rinnovo o mancato rinnovo. Il secondo aspetto riguarda invece l'introduzione di una disciplina *una tantum* e transitoria, utilizzabile quindi dal solo governo di centro-destra appena entrato in carica, che disponeva la cessazione automatica di tutti gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, nonché di quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato, che fossero in corso al momento dell'entrata in vigore della legge (8). In buona sostanza, il principio dello *spoils system* in senso stretto, che la disciplina previgente limitava agli incarichi di segretario generale o capo dipartimento, venne esteso, sia pure *una tantum*, anche agli incarichi di titolare di ufficio dirigenziale generale.

La seconda circostanza, che contribuì a far aggravare la salute del principio di distinzione fra politica e amministrazione, si ricollega invece al rafforzamento dell'autonomia regionale, prodotto da una nuova stagione di riforme ispirate al decentramento, culminate con la riforma del titolo V della Costituzione. In base alla nuova disciplina costituzionale, l'organizzazione delle regioni e degli enti locali spetta alla potestà legislativa residuale delle regioni, che, pertanto, non sono più tenute ad adeguarsi ai principi posti dalla legislazione statale in materia di dirigenza pubblica. Alcune regioni, peraltro, hanno utilizzato la loro maggiore autonomia per dettare una disciplina della funzione dirigenziale ancor più decisamente orientata verso la relazione fiduciaria fra politica e amministrazione. È il caso, ad esempio, della Regione Calabria. La disciplina della dirigenza calabrese (9), in particolare, rispetto a quella della dirigenza statale, ha compiuto due ulteriori e decisi passi nella direzione dello *spoils system*: in primo luogo, il meccani-

#### Note:

(6) Tar Lazio, ordinanza 21 giugno 2000, n. 676.

(7) Corte cost., ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11.

(8) Art. 3, c. 7, legge n. 145/2002.

(9) Legge 3 giugno 2005, n. 12.

simo dello *spoils system* in senso stretto parrebbe venir esteso alla totalità degli incarichi dirigenziali (almeno, come vedremo, secondo l'interpretazione accolta dal governo nel suo ricorso alla Corte costituzionale); in secondo luogo, tale meccanismo è stato applicato «a regime» e non solo «*una tantum*».

A questo punto, le condizioni del paziente apparivano talmente gravi da richiedere un immediato intervento chirurgico. Al tavolo operatorio della Corte costituzionale vennero sottoposte, separatamente, le due questioni relative alla legittimità costituzionale della disciplina statale, da un lato, e di quelle regionali, dall'altro. Come spesso accade, peraltro, l'intervento non ha salvato il paziente, ma ne ha provocato la morte. L'esito nefasto è stato peraltro determinato anche da un complesso di circostanze paradossali.

In primo luogo, il chirurgo ha evitato di intervenire direttamente sulla questione relativa alla legittimità costituzionale della disciplina relativa alla dirigenza statale. Al riguardo, la Corte ha infatti approfittato di una ulteriore correzione legislativa, che ha ripristinato il termine minimo di durata degli incarichi dirigenziali e ne ha innalzato il termine massimo, ma che non ha avuto alcun effetto sullo *spoils system una tantum* previsto dalla legge Frattini. Sulla base di questa norma, la Corte ha deciso di restituire gli atti ai giudici *a quo*, affinché rivalutassero la rilevanza della questione alla luce di uno «*ius superveniens*», che in effetti non era tale, come i giudici *a quo* hanno rilevato sottoponendo nuovamente la questione alla Corte.

In secondo luogo, la Corte, con la sentenza n. 233/2006, si è pronunciata sulla questione relativa alla legittimità costituzionale della disciplina regionale, sulla base, però, di un ricorso presentato da un ricorrente imbarazzato. Il ricorso contro lo *spoils system* regionale è stato infatti paradossalmente presentato da quello stesso governo che, con la riforma Frattini, aveva in precedenza contribuito in misura assai significativa ad «aggravare» lo *spoils system* statale. Per questo motivo, il ricorrente non ha potuto scegliere la via maestra, cioè quella di contestare la legittimità costituzionale dello *spoils system* in sé, in quanto contrastante con il principio di imparzialità amministrativa. Ha dovuto invece percorrere una via assai più tortuosa e accidentata, cioè quella di contestare la legittimità costituzionale della disciplina regionale, in quarto difforme dalla disciplina statale.

Infine, la sentenza della Corte costituzionale, pur formalmente riferita soltanto allo *spoils system* regionale, contiene affermazioni di principio suscettibili di estendersi anche allo *spoils system* statale, che ne risulta indirettamente legittimato, sia nella sua forma attuale, sia in eventuali ancor più estremistiche versioni, che dovessero in futuro affermarsi sulla scorta dell'esperienza regionale.

#### La sentenza della Corte costituzionale 16 giugno 2006, n. 233

Su tale pronuncia della Corte, che equivale ad una

dichiarazione di morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione, occorre pertanto soffermarsi con qualche maggiore dettaglio.

Come anticipato, il ricorso del governo perseguiva il difficile obiettivo di far condannare lo *spoils system* regionale, senza però coinvolgere nella condanna anche lo *spoils system* statale. A tal fine, esso spendeva due argomenti principali: uno più diretto e semplice; l'altro più complesso.

L'argomento più semplice è quello della incompetenza del legislatore regionale in una materia - «ordinamento civile» - appartenente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. In effetti, la disciplina del nuovo titolo V della Costituzione ha avuto l'effetto di legare a doppio filo due questioni in precedenza separate: quella della natura giuridica - pubblica o privata - del rapporto fra il dirigente e l'amministrazione; e quella della competenza legislativa in materia di disciplina della dirigenza pubblica. Se l'atto di conferimento di un incarico dirigenziale viene correttamente qualificato come provvedimento amministrativo che incide sul rapporto di ufficio, vale a dire sulla componente organizzativa della relazione fra il dirigente e l'amministrazione, allora non vi è dubbio che la disciplina degli incarichi dirigenziali rientri nella potestà residuale attribuita alle regioni in ordine alla propria organizzazione. Ma se al contrario si volesse prestar fede alla tesi sviluppata dalla Corte di Cassazione, che ravvisa nel conferimento della titolarità degli uffici di maggiore rilevanza dell'amministrazione pubblica nulla più che un atto privatistico di individuazione delle mansioni del dirigente, cioè un atto di gestione del suo rapporto di lavoro retto dal diritto privato, allora si dovrebbe giungere a conclusioni diverse anche in punto di competenza legislativa: la disciplina degli incarichi dirigenziali regionali rientrerebbe - come il governo ha provato a sostenere - nella potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Sotto questo profilo, peraltro, la Corte costituzionale sembra aver fatto finalmente giustizia della tesi «privatistica» sostenuta dalla Cassazione, affermando con chiarezza che la scadenza dell'incarico incide sull'efficacia del «provvedimento» che lo ha conferito, la cui caducazione produce poi effetti sul contratto che regola il «rapporto di lavoro sottostante», facendone venir meno «la causa» e, quindi, facendone cessare l'efficacia in base ad un principio generale del diritto civile. Ciò significa che il conferimento dell'incarico non è un atto di gestione del rapporto di lavoro, ma riguarda una vicenda organizzativa - titolarità dell'ufficio pubblico - che influisce, per così dire dall'esterno, sul rapporto di lavoro. La relativa disciplina, di conseguenza, non attiene all'ordinamento civile, ma all'organizzazione amministrativa. Essa quindi spetta, per quanto riguarda la dirigenza regionale, alla potestà legislativa residuale delle regioni, che non deve in alcun modo uni-

formarsi alle scelte compiute dal legislatore statale con riguardo alla dirigenza statale.

Per questi aspetti, la pronuncia della Corte avrebbe potuto aprire la strada alla reintroduzione delle garanzie del diritto amministrativo in ordine alle decisioni di conferimento degli incarichi dirigenziali, così mitigando l'effetto di precarizzazione prodotto dalla temporaneità degli stessi. Ma tale prospettiva risulta totalmente vanificata dalle affermazioni della Corte costituzionale a proposito del secondo argomento utilizzato dal ricorso governativo per contestare la legittimità costituzionale della disciplina regionale.

La tesi del governo - in termini sintetici e semplificati - era la seguente: la disciplina regionale è illegittima in quanto estende lo *spoils system* alla totalità degli incarichi dirigenziali, senza limitarlo, come avviene nella disciplina statale, alle sole figure dirigenziali «apicali». Varcato tale limite, l'applicazione dello *spoils system* diventerebbe «tanto rilevante da risolversi in lesione dei principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione».

In proposito, la Corte costituzionale, con una pronuncia interpretativa di rigetto, mentre salva la disciplina regionale, al tempo stesso aderisce all'approccio «quantitativo» sostenuto dal governo, vale a dire all'assunto che esista una soglia, rappresentata dalle posizioni «apicali», fino alla quale lo *spoils system* è legittimo e oltre la quale esso diviene invece illegittimo. Secondo il governo, la disciplina regionale avrebbe superato tale soglia, applicando lo *spoils system* all'intera dirigenza della regione calabrese, che si articola su due livelli. La Corte, invece, nega il superamento della soglia, ritenendo, in base ad una interpretazione sistematica della legislazione calabrese, che lo *spoils system* debba in realtà ritenersi applicabile ai soli incarichi di livello generale, restando esclusi quelli di livello non generale. E quando si riferisce agli incarichi dirigenziali più elevati, secondo la Corte costituzionale, lo *spoils system* «mira palesemente a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (...) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente». Il buon andamento, per la Corte, postula dunque che fra la politica e la dirigenza di vertice vi sia «coesione»; non «distinzione».

### L'impatto della pronuncia della Corte costituzionale n. 233/2006

L'impatto di questa pronuncia oltrepassa naturalmente i confini della regione Calabria. Per valutare questo impatto, bisogna però individuare quali criteri la Corte abbia utilizzato per distinguere gli incarichi «apicali» - per i quali lo *spoils system* realizza il buon andamento - dagli altri incarichi dirigenziali - per i quali invece lo *spoils system* si risolve in «lesione dei principi di imparzialità e buon andamento». In altri termini: in presenza di diversi ordinamenti della funzione dirigenziale, differenti da quello della regione calabrese, come

possono identificarsi le «posizioni apicali» per le quali la Corte ammette - e quasi incoraggia - lo *spoils system*? con riguardo ad esempio all'ordinamento della funzione dirigenziale nello Stato, che si articola su tre livelli anziché due, quali sono da considerarsi le «posizioni apicali»?

Se si legge con attenzione la pronuncia della Corte, parebbe che essa abbia fondamentalmente utilizzato il criterio della natura dell'autorità cui spetta il potere di conferire l'incarico: sono apicali gli incarichi dirigenziali conferiti dall'organo politico; non sono apicali, invece, gli incarichi «non conferiti direttamente dall'organo politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali». Se questo fosse il criterio effettivamente adoperato dalla Corte, il principio che potrebbe trarsi dalla sua pronuncia sarebbe il seguente: «lo *spoils system* è ammesso - in quanto strumento che garantisce quella coesione fra politica e amministrazione che è necessaria a realizzare il buon andamento - in ordine agli incarichi dirigenziali conferiti direttamente dall'autorità politica».

Ora è evidente che, se la Corte applicasse questo canone interpretativo anche alla questione della legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza statale, il risultato sarebbe quello della dichiarazione di legittimità non solo dello *spoils system* che essa già prevede, ma anche di una eventuale maggiore quota di *spoils system*, che il legislatore volesse in futuro introdurre. Attualmente, come detto, il meccanismo dello *spoils system* in senso stretto si applica, a regime, solo agli incarichi di capo dipartimento e segretario generale, mentre agli incarichi di livello dirigenziale generale esso è stato esteso solo con come misura *una tantum*, la cui legittimità è stata contestata. Tuttavia, anche gli incarichi dirigenziali di livello generale sono conferiti direttamente dall'autorità politica. E anch'essi, quindi, secondo l'impostazione della Corte costituzionale, devono considerarsi relativi a posizioni «apicali», per le quali non solo sarebbe pienamente legittimo lo *spoils system* «*una tantum*» previsto dalla riforma «Frattoni», ma, di più, sarebbe legittimo perfino uno *spoils system* a regime, analogo a quello previsto dalla legge calabrese per gli incarichi di livello dirigenziale generale della regione.

La sentenza della Corte costituzionale, in conclusione, opta nettamente a favore del principio di «coesione» - ma si potrebbe anche dire di fiducia - fra politica e alta burocrazia e, in questo modo, esclude l'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione. Questo, d'ora in avanti, avrà un significato molto diverso: *primo*, i partiti politici che vincono le elezioni ottengono i posti del parlamento e del governo, degli organi elettivi delle regioni ed enti locali, nonché degli uffici amministrativi di vertice; *secondo*, i membri del governo indicano gli obiettivi delle politiche pubbliche e ne affidano la concreta realizzazione a persone di propria fiducia; *terzo*, i membri del governo possono rimuov-

vere i dirigenti a prescindere dai risultati da questi raggiunti e, pertanto, non hanno bisogno di meccanismi oggettivi e trasparenti per misurare i risultati; quarto, gli uffici di diretta collaborazione non si distinguono dagli altri uffici dell'amministrazione, risultando composti, al vertice, da personale di fiducia dell'organo politico e, al-

la base, da personale relativamente stabile, tratto dall'amministrazione.

George Washington Plunkitt pensava che un paese senza *spoils system* sarebbe diventato un inferno. Se egli visse oggi in Italia, probabilmente penserebbe di trovarsi in paradiso.

**LIBRI**

Collana CODICI LEGALI

**CODICE CIVILE**

**Costituzione - Trattato Comunità Europea  
XII edizione**

**CURATORE: Piero SCHLESINGER**

Offre il testo aggiornato del Codice civile e delle principali leggi complementari. Ciascun articolo è annotato con rinvii alla legislazione complementare collegata e alle sentenze della Corte costituzionale. La sezione Giurisprudenza riporta le massime delle Sezioni Unite della Cassazione civile. Una bilancina posta prima di ciascun articolo del codice segnalerà che nel fascicolo stesso sono presenti delle massime di riferimento. Il Codice è completato da una ricchissima raccolta di leggi speciali suddivise per materia e, all'interno di ciascuna materia, in ordine cronologico.

Aggiornato con il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7/3/2005, n. 82); con le modifiche introdotte dalla legge in materia di "Indegnità a succedere" (l. 8/7/2005, n. 137), con la legge sulla "Tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidali" (l. 17/8/2005, n. 173), con il decreto relativo alla "Comercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori" (d.lgs. 19/8/2005, n. 190), con il nuovo "Codice del consumo" (d.lgs. 6/9/2005, n. 206), con il "Codice delle assicurazioni" (d.lgs. 7/9/2005, n. 209), con il decreto

legislativo 21/11/2005, n. 286 in materia di esercizio dell'attività di autotrasportatore, con le modifiche apportate dalla legge sulla "Tutela del risparmio" in materia di false comunicazioni sociali (l. 28/12/2005, n. 262); con le modifiche introdotte dalla l. 28/12/2005, n. 263 e dai d.l. 30/12/2005, n. 273, conv. in l. 23/2/2006, n. 51; e dalla legge "Finanziaria 2006", con le modifiche apportate alla legge fallimentare dalla nuova "Riforma della disciplina delle procedure concorsuali" (d.lgs. 9/1/2006, n. 5), con le modifiche apportate al Codice in materia di patto di famiglia (l. 14/2/2006, n. 55) con la l. 8/2/2006, n. 54 in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli.

*Ipsoa 2006, pagg. 2.422, € 18,00*

**Per Informazioni**

- Servizio Informazioni Commerciali (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- Agente Ipsoa di zona ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it)

