

SABINO CASSESE

IL NUOVO REGIME DEI DIRIGENTI PUBBLICI

ITALIANI: UNA MODIFICAZIONE COSTITUZIONALE

ANNO 2002

Lezione per gli allievi della “*Ecole Normale Superieure*” di Parigi, 14 novembre 2002. Ringrazio il professor *Stefano Battini*, il consigliere *Gaetano D’Auria*, il dottor *Luigi Fiorentino*, la dottoressa *Elisabetta Miden*a e il dottor *Valerio Talamo* per i loro commenti a una prima versione di questo scritto.

Sommario:

- 1. I governi restano, le burocrazie passano**
- 2. Il nuovo regime della dirigenza posto a raffronto con quello precedente**
- 3. Le cause: la “*passion des places*”**
- 4. Gli effetti: il dominio dei politici sui burocrati**
- 5. Continuità e fratture nell’alta funzione pubblica**
- 6. Il nuovo regime alla prova di costituzionalità**
- 7. Conclusioni**

1. I governi restano, le burocrazie passano

Negli anni tra la fine del XX secolo e gli inizi di quello successivo, nella storia della costituzione italiana, caratterizzata da una grande continuità, si è prodotta una frattura: prima si poteva dire che, come in tutti i principali Stati, i governi passano, la burocrazia resta; in Italia, ora le parti si sono invertite, perché i governi sono diventati stabili, la burocrazia transeunte. Due norme, una del governo di centro sinistra (1998), una del governo di centro destra (2002) hanno, da un lato, fatto cessare i dirigenti pubblici in carica; dall'altro, stabilito che i dirigenti pubblici durano in carica per una durata inferiore a quella dei governi¹. Se, prima, l'alta funzione pubblica era poco sensibile alla politica e formalistica, ora essa è posta alla mercé della politica, quindi indebolita.

Il cambiamento indicato è molto importante. Riguarda l'assetto dei poteri al vertice dello Stato e, quindi, la costituzione "materiale". Richiede, quindi, un giudizio sulla sua corrispondenza alla costituzione "formale" del 1948. Modifica un equilibrio stabilito fin dall'unificazione politica (1861). Va, quindi, posta a raffronto con un modello formatosi sul lungo periodo. Risponde ad un'esigenza politica della fase aperta nel 1993, con l'introduzione del metodo elettorale maggioritario. Di conseguenza, comporta un giudizio sulle attuali vicende politiche italiane.

In questo scritto il tema è affrontato illustrando prima il regime della dirigenza e ponendolo a raffronto con quello precedente; successivamente elencando le cause e gli effetti del nuovo regime sull'equilibrio dei rapporti tra governo e alta funzione pubblica; poi allargando lo sguardo alle continuità e alle fratture nella storia dell'alta funzione pubblica; infine, facendo una verifica di costituzionalità del nuovo regime.

¹ Va precisato che la riforma del 1998, contemplando una durata degli incarichi da 2 a 7 anni, ammetteva la possibilità che un incarico si svolgesse per un periodo superiore alla durata del governo nominante.

2. Il nuovo regime della dirigenza posto a raffronto con quello precedente

Si inizia dal nuovo regime della dirigenza. Questo è stato disposto da due norme (1998 e 2002), la seconda più radicale della prima. Esse sono il frutto della stessa tendenza, ma sono dovute a governi di orientamento diverso. Vanno, quindi, esaminate separatamente.

Nel 1998-1999, è stato stabilita, in primo luogo, la cessazione degli incarichi dirigenziali esistenti, che dovevano essere confermati entro novanta giorni ². In secondo luogo, che i quaranta incarichi dirigenziali più alti (segretari generali dei ministeri e capi di dipartimento) potevano essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo. In terzo luogo, che tutti gli incarichi dirigenziali dovevano essere conferiti a tempo determinato, per una durata non inferiore a due e non superiore a sette anni. In quarto luogo, che per il 5 per cento dei posti sia di dirigente generale, sia di dirigente, i ministri potevano nominare persone scelte dall'esterno. Infine, che un terzo degli incarichi di direzione generale potevano essere conferiti ai dirigenti di seconda fascia del ruolo unico.

Nel 2002, è stato stabilito, in primo luogo, la cessazione degli incarichi dirigenziali generali (direttori generali), che vanno attribuiti "ex novo" (alla stessa persona o ad altri), e di quelli dirigenziali non generali (capi divisione), che sono confermati se non sono attribuiti

² Si tratta di un effetto determinato dalla norma transitoria contenuta nel secondo comma dell'art. 8 del dpr 150 del 1999, che disciplina la prima attuazione del regime della contrattazione individuale degli incarichi di dirigenza generale. Per effetto di questa norma, il dirigente generale che non aveva ricevuto un incarico per la direzione di un ufficio di livello dirigenziale generale, poteva perdere le funzioni fino a quel momento esercitate, senza che l'amministrazione fosse tenuta a seguire le procedure di garanzia previste dalla normativa. Questa norma (sulla quale si possono leggere le circolari del Dipartimento della funzione pubblica n. 7 del 5.8.1999 e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri 17.1.2000) è stata impugnata davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio che, nell'ordinanza 19 luglio 2000, di remissione alla Corte costituzionale, ha riconosciuto la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 Cost. La Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 11 del 2002, ha giudicato manifestamente infondata la relativa questione di costituzionalità. Secondo i ricorrenti, tale norma introduceva, per tutti i dirigenti generali, un meccanismo di tipo "spoils system", che il legislatore delegato aveva

ad altra persona entro novanta giorni. In secondo luogo, che i quaranta incarichi dirigenziali più alti cessano dopo novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo. In terzo luogo, che tutti gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato, per una durata massima di tre anni per i dirigenti generali e di cinque per gli altri. In quarto luogo, che per il 10 per cento dei posti di dirigente generale e per l'8 per cento di quelli di dirigente possono essere nominati esterni all'amministrazione. Infine, la percentuale degli incarichi di direzione generale conferibili ai dirigenti di seconda fascia è stata ridotta al 50 per cento ³.

Si noti che il primo tipo di disposizione è "una tantum", e si è applicato all'inizio del centro-sinistra (1996-2001) e all'inizio del centro-destra (2002). Le altre disposizioni sono permanenti.

L'unica differenza di qualche rilievo tra il regime del 1998-1999 e quello del 2002 sta nel fatto che il primo stabiliva una durata minima di 2 anni, mentre il secondo consente incarichi anche mensili e semestrali.

Per comprendere queste norme e la loro portata innovativa vanno ricordati alcuni aspetti del contesto. In primo luogo, tutti i dirigenti, dal 1998, sono sottoposti al regime privatistico: non hanno più lo statuto della funzione pubblica. Essi sono, quindi, regolati da contratti di lavoro subordinato. E i contratti sono separati dagli incarichi. Se l'incarico cessa, non termina il contratto di lavoro. Il dipendente che perde l'incarico resta per il massimo di un anno con altro incarico. Che cosa accada dopo l'anno, se cioè cessi anche il rapporto di lavoro, non è chiaro ⁴.

previsto all'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 solo per gli incarichi dei segretari generali e capi di dipartimento, i quali possono essere revocati senza particolare motivazione, in base al gradimento politico.

³ Con riferimento alla dotazione del ruolo di ciascuna amministrazione, essendo prevista la cessazione del ruolo unico.

⁴ Il regime del 2002 ha lasciato nell'ambito privatistico solo la definizione del trattamento economico, prevedendo che con provvedimento amministrativo siano determinati durata, oggetto ed obiettivi del contratto individuale. Resta da individuare l'effettivo residuo spazio negoziale della contrattazione collettiva.

In secondo luogo, disposizioni precedenti (del 1992-1993) avevano stabilito una distinzione tra governo ed alta funzione pubblica, assegnando al primo l'indirizzo e il controllo e alla seconda la gestione. Si disse, quindi, che i dirigenti avevano compiti propri di cui dovevano essere responsabili; che i ministri dovevano stabilire obiettivi e direttive, poi valutare alla loro stregua la gestione fatta dai dirigenti, ed essere, quindi, liberi di dimettere i dirigenti che non avessero raggiunto gli obiettivi o rispettato le direttive. Tutto ciò, però, non spiegava né la cessazione generalizzata, né la durata determinata dell'incarico. Infatti, sarebbe bastato stabilire l'obbligo di valutazione dell'attività e la dimissione dei dirigenti per mancato raggiungimento degli obiettivi o inosservanza delle direttive. Che la spiegazione non tenesse è dimostrato dal fatto che i ministri non hanno fissato obiettivi, né dato direttive, né, infine, fatto controlli.

Molto istruttiva la comparazione con la situazione precedente, configurata fin dal 1861, e regolata da ultimo nel 1972 (con la norma che ha introdotto e regolato la dirigenza, distinguendola dalla carriera direttiva) e nel 1992 (con la norma che ha sottratto gli impiegati pubblici, compresi i dirigenti, ma con esclusione dei dirigenti generali, allo statuto del pubblico impiego e li ha sottoposti ai contratti collettivi di lavoro).

Nel regime precedente non si distingueva tra rapporto di lavoro ed incarico e non vi erano cesure tra un governo e l'altro. Sia i dirigenti generali, sia i dirigenti erano nominati a tempo indeterminato, i primi dal Consiglio dei ministri, i secondi dai singoli ministri. I primi erano scelti, di regola, tra i dirigenti più anziani di carriera; i secondi per concorso interno. Sia i primi sia i secondi potevano essere dimessi, ma per gravi motivi, con provvedimento

motivato o con ragioni disciplinari o con gravi inadempienze, e dopo contestazione degli addebiti ed esercizio del diritto di difesa ⁵.

Dunque, il nuovo regime della dirigenza si differenzia molto da quello precedente. Prima l'alta funzione pubblica era indifferente al passaggio dei governi. Questi potevano scegliere le persone da nominare ai vertici burocratici alla scadenza della carica di ciascuna persona, quando il dirigente andava in pensione, o veniva nominato consigliere di Stato o della Corte dei conti. Ma si trattava di decisioni prese una per una, a seconda dell'età delle persone. E venivano prese, specialmente nei ministeri maggiori, rispettando l'ordine di anzianità. Per il livello immediatamente inferiore, quello dei dirigenti, la nomina avveniva, invece, in base a concorsi interni ai quali potevano accedere i dipendenti con almeno cinque anni di servizio.

Ora, invece, i vertici burocratici sono azzerati con il passaggio da un governo all'altro. E il nuovo governo può nominare liberamente, senza dover nulla spiegare, ai posti più alti, dipendenti pubblici o, nella misura del 10 per cento, privati.

Prima i dirigenti erano nominati senza vincolo di durata, fino alla data di cessazione del rapporto di lavoro (65 anni, poi 67), ma potevano essere dimessi con procedura in contraddittorio e motivazione, per fatti disciplinari o gravi inadempienze.

Ora c'è la possibilità di dimissione per non avere realizzato gli obiettivi e rispettato le direttive, ma la nomina ha durata determinata sin dall'inizio in un massimo di tre anni per i dirigenti generali e di cinque per i dirigenti.

3. Le cause: la "passion des places"

Quali sono i fattori che hanno provocato un cambiamento così radicale?

⁵ Ma si ricordano pochissimi casi di applicazione di questa norma.

La spiegazione data inizialmente in sede ufficiale è la seguente: la burocrazia italiana è un mondo cristallizzato, poco mobile, scarsamente sensibile all'innovazione, interessato alla carriera e ai piccoli privilegi interni più che al rendimento. Dunque, occorre introdurre mobilità e responsabilità.

Questa spiegazione non regge: essa parte da una diagnosi giusta e propone un obiettivo anch'esso giusto. Ma il mezzo prescelto, e cioè il ricambio per nomina politica dei dirigenti e la loro precarizzazione non è l'unico strumento per raggiungere l'obiettivo, e neppure quello più efficace. Infatti, più mobilità e maggiori rendimenti si sarebbero potuti ottenere con la selezione sulla base del merito e non dell'anzianità (e, quindi, istituendo un "fast stream" per l'accesso, anche dall'esterno, dei più meritevoli al vertice amministrativo) piuttosto che "azzerando" la dirigenza e rimettendo la sostituzione a un giudizio del governo, e con un sistema imparziale di valutazione periodica, seguito dalla dismissione in caso di giudizio negativo, piuttosto che limitando dall'inizio la durata nella carica dei dirigenti.

Il vero fattore del cambiamento va cercato altrove, nei mutamenti prodottisi nel sistema politico. Negli anni '90 del XX secolo, vi è stata una generale stabilizzazione degli esecutivi. Al centro, questa è stata prodotta dalla introduzione del metodo elettorale maggioritario. In periferia (regioni, province e comuni), la stabilizzazione è stata prodotta dalla introduzione della elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali e provinciali e dei sindaci.

Il nuovo sistema politico italiano non ha solo rafforzato i governi; ha anche portato, per la prima volta, al governo le due forze politiche estreme, comunisti e fascisti, che non avevano precedentemente avuto accesso al potere centrale.

Questo rafforzamento della politica, nel senso di stabilizzazione dei partiti nei governi e della loro durata, è avvenuto in un decennio di “quarantena della politica”, di privatizzazioni (che hanno fortemente diminuito il settore pubblico industriale e le amministrazioni “parallele” dominate dal patronato politico) e di affidamento di compiti prima governativi ad autorità amministrative indipendenti dal governo.

Le conseguenze di questi cambiamenti concomitanti si sono subito fatte sentire. La durata media dei governi, prima di un anno, è divenuta (tendenzialmente) quella della legislatura, quindi quinquennale. I partiti al governo si sono finalmente sentiti sicuri e padroni, perché hanno alle spalle una solida maggioranza parlamentare. E sono stati subito ripresi dalla “passion des places”, più forte per la cura dimagrante fatta in precedenza e più difficile da soddisfare per essersi i governi degli anni '90 spogliati di posti e di poteri, con le privatizzazioni e la istituzione di autorità indipendenti. Infine, le due forze politiche che prima non erano state al governo non avevano consuetudine con l'alta burocrazia. Le altre forze politiche avevano, nel lungo periodo dagli anni '60 agli anni '80, contribuito a scegliere gli alti burocrati, sia pur uno ad uno, alla scadenza del loro rapporto di lavoro. Comunisti e fascisti erano stati esclusi da questa scelta. Erano, quindi, particolarmente interessati a far sentire la propria voce.

Dunque, la classe politica è giunta a consolidarsi ed è arrivata a questo punto affamata di posti, ma con difficoltà a soddisfare tale fame nei campi solitamente riservati alla politica, le nomine negli enti pubblici economici e la negoziazione dei controlli sui servizi pubblici (telecomunicazioni, energia elettrica, gas, trasporti). Ha dovuto, dunque, rivolgersi altrove, cambiando le “regole del gioco” del campo posto alle sue dirette dipendenze, quello burocratico.

La rapida successione di un governo di centro-destra a uno di centro-sinistra ha peggiorato la situazione, perché, avendo i governi del primo orientamento nominato un certo numero di dirigenti, quello del secondo orientamento ha ritenuto suo diritto di fare ancora di più.

Il cambiamento è stato condito con qualche esercizio di retorica, usando l'argomento che un governo, per fare una sua politica, deve disporre di uomini di sua fiducia. Questo argomento è stato nutrito a sinistra dal consueto sospetto per la burocrazia, considerata con diffidenza perché ritenuta legata ai governi precedenti (nei confronti dei quali, la sinistra era all'opposizione) e perché vista come un esercito di sabotatori. Ed è stato nutrito a destra dalla concezione dello Stato come azienda, dove il nuovo "capo" porta la sua "squadra".

Dunque, il ricambio per nomina politica e la precarizzazione non rispondono ad esigenze funzionali della gestione dello Stato, bensì a esigenze interne di un corpo politico, come quello italiano, che ha sempre avuto fame di posti per sistemare propri clienti e che vuole per questa strada assicurarsi la fedeltà politica della burocrazia. E' paradossale che quello che né il fascismo, né il lungo "regno" della Democrazia cristiana avevano fatto, sia stato, invece, fatto, in così breve tempo e con tanta coerenza, dai due governi di opposta tendenza del maggioritario.

4. Gli effetti: il dominio dei politici sui burocrati

Numerosi gli effetti dei provvedimenti illustrati. Il primo è quello di porre in una condizione istituzionale di debolezza l'alta funzione pubblica. Questa sa che deve avere il gradimento dei diversi governi, se vuole conservare il posto. Sa che ciò è completamente discrezionale, nel senso che la cessazione è automatica, prodotta direttamente dalla legge e,

quindi, che il governo non deve dare alcuna giustificazione del proprio operato. Sa che, se nominata o confermata, l'aspetta almeno un'ulteriore conferma da parte dello stesso governo (infatti, la durata massima dell'incarico è di tre anni, mentre la durata massima del governo è di cinque anni). Sa, infine, che la sua precarizzazione impone fedeltà al governo in carica.

A loro volta, i governi sanno di avere un potere enorme, perché possono decidere, inizialmente, tutto in una volta, sulla sorte della dirigenza, mentre prima si poteva solo volta per volta, alla scadenza per fine dell'impiego di ciascuno. E perché possono fare le nuove nomine o le conferme per periodi anche più brevi dei tre anni, al limite anche per un anno o sei mesi, così rafforzando il grado di dipendenza della funzione pubblica dal governo.

Oltre a questo primo effetto (debolezza, dipendenza, precarizzazione, fidelizzazione), ve n'è un secondo, indiretto. Un meccanismo come quello congegnato è suscettibile di avere una grande forza espansiva. Una volta nominate persone di fiducia in posizioni chiave (per esempio, le direzioni del personale), queste potranno, a loro volta, fare lo stesso con i livelli inferiori, non dirigenziali, promuovendo o collocando nei posti importanti i dipendenti dello stesso orientamento politico.

Il terzo aspetto di questa generale subordinazione dei dirigenti ai politici è quello di ridare nuovi poteri ai ministri, pur conservandone l'immunità. Infatti, da un lato, i ministri possono indirizzare e controllare, non compiere singoli atti di gestione. Dall'altro, questi ultimi sono affidati a dirigenti resi dipendenti e precari, e quindi facilmente manipolabili e persino ricattabili. La conseguenza è che il vertice politico riprende in mano la gestione, ma senza assumerne le responsabilità, perché i singoli atti di gestione saranno dei dirigenti. Ciò costituisce un indubbio vantaggio, specialmente sotto il profilo penale e della responsabilità amministrativa (davanti alla Corte dei conti): il dirigente si addossa la responsabilità, il

ministro prende la decisione. La separazione tra compiti politici di direzione e controllo e compiti amministrativi di gestione comporta una certa indipendenza dei dirigenti. Questi, se sono deboli e precari, faranno quello che il vertice politico dice loro, con l'ulteriore beneficio, per quest'ultimo, di esercitare poteri senza addossarsene le relative responsabilità.

Questo modo per assicurarsi almeno il conformismo, se non l'affiliazione politica della funzione pubblica (e non solo di quella alta, come si è visto), produce un ulteriore effetto, quello di portare alle ultime conseguenze l'assetto monistico dello Stato. Questo, finché c'era il metodo elettorale proporzionale, trovava in esso la garanzia principale di equilibrio. La precarietà dei governi suppliva all'assenza di contrappesi e di garanzie. Introdotto il metodo maggioritario, che si è innestato su un sistema parlamentare, si è rafforzato il "continuum" maggioranza elettorale-maggioranza parlamentare-governo. Con le nuove disposizioni sulla dirigenza, il "continuum" si estende alla pubblica amministrazione, per cui chi vince le elezioni piglia tutto, potere legislativo, governo e amministrazione, rafforzando quella "tirannide della maggioranza" nei confronti della quale un'alta funzione pubblica neutrale avrebbe potuto funzionare da contrappeso.

Non vanno, da ultimo, sottovalutate le conseguenze economiche del nuovo regime. Infatti, da un lato, con il passare del tempo, vi saranno sempre più dipendenti che conservano (per il massimo di un anno, perché la sorte successiva è incerta ⁶) lo stipendio, con compiti di studio, ma non l'incarico. Quindi, nonostante gli accorgimenti presi per contenere le spese, vi sarà un aggravio di bilancio, perché si dovranno pagare due stipendi, quello del dirigente non confermato e quello del suo successore. Dall'altro, la politicizzazione della funzione pubblica e la ricerca che questa inesorabilmente farà di "santi

in Paradiso”, e cioè di protettori, produrrà moltiplicazione di posti, gonfiamento di organici, aggravii ulteriori di bilancio ⁷. L’inconveniente era già stato notato, nell’immediato secondo dopoguerra, quando era stato proposto (e scartato) un regime analogo, dall’economista Ernesto Rossi, che aveva criticato questo “sistema delle spoglie all’italiana”

I primi segni di questo radicale mutamento di registro si possono leggere sui quotidiani. In uno Stato fortemente dominato dalla politica dei partiti, il mondo un po’ polveroso della burocrazia era rimasto parzialmente immune dalla lottizzazione. Esso era, quindi, ignoto ai mezzi di comunicazione di massa. I nomi dei dirigenti amministrativi non comparivano sui giornali (salvo quelli dei prefetti, fino agli anni ’70, quando vi era l’uso di presentarli, all’atto della nomina, al Presidente della Repubblica, in un’apposita cerimonia). Ora, i giornali sono pieni delle notizie di chi sarà confermato e di chi non lo sarà, con tutto il corredo di notizie circa le loro affiliazioni, amicizie e simpatie politiche.

5. Continuità e fratture nell’alta funzione pubblica

Allarghiamo, ora, l’esame dalla recente ridefinizione dei rapporti tra politici e burocrati al più generale modello dell’alta funzione pubblica.

Nella sua storia si registrano continuità e fratture.

Tre sono i fattori di continuità. Il primo è costituito dalla separazione tra politici e burocrati. Dopo un primo periodo, dopo l’unificazione politica e amministrativa dell’Italia, di osmosi, per cui vi erano burocrati che divenivano politici, successivamente, le due

⁶ Si noti che quella dell’anno di studio è una regola che vale, nel caso di mancata conferma degli incarichi, solo per i dirigenti generali e solo in sede di prima attuazione della legge 145 del 2002; in séguito, a regime, è controversa la sorte dei dirigenti non confermati, nel senso che non è prevista dalla legge nemmeno la garanzia minima dell’anno.

⁷ La corsa al conformismo non vale solo per dirigenti generali, ma, indirettamente, coinvolge anche i dirigenti, interessati ad ottenere l’incarico di dirigente generale. Anzi, per questi, la pressione sarà maggiore perché la conferma nel ruolo dei dirigenti generali dipende dall’esercizio dell’incarico per un periodo quinquennale. Quindi, poiché

“carriere” sono rimaste separate. Sono rari i casi di passaggio dall’uno all’altro campo, come quelli che si registrano, ad esempio, in Francia.

Il secondo fattore di continuità è costituito dalla presenza dei gabinetti. I ministri hanno propri collaboratori di fiducia, da essi stessi scelti, secondo il modello francese e a differenza da quello britannico, che non conosce i gabinetti (assumendo che i burocrati siano “face-less figures”, leali servitori di qualunque maggioranza). Ma già qui si può registrare un cambiamento: mentre nel periodo 1948-78 circa la metà dei capi di gabinetto e dei capi degli uffici legislativi era costituita da dirigenti dello stesso ministero, nel periodo 1979-1994 il numero dei dirigenti è sceso a circa un quinto, prevalendo nettamente consiglieri di Stato e della Corte dei conti e avvocati dello Stato.

Il terzo fattore di continuità è quello culturale, di cui sono indizio la provenienza territoriale e la formazione universitaria dei dirigenti. Nel terzo quarto del secolo, il 62 per cento dei dirigenti proveniva dal Sud. Nell’ultimo quarto, il 51 per cento (ma la diminuzione dei meridionali è compensata dall’aumento dei romani). Dunque, la dirigenza è scarsamente rappresentativa sotto il profilo territoriale, perché il numero dei dirigenti meridionali è quasi doppio rispetto alla popolazione e al numero di politici eletti nel Mezzogiorno.

A questo si aggiunge la formazione universitaria, che è quella giuridica per ben due terzi dei dirigenti.

Più forti le fratture, principale delle quali è la seguente. Per gran parte della storia italiana, e comunque per tutto il dopoguerra, l’equilibrio tra politica e amministrazione è stato tenuto da uno scambio nel quale la dirigenza si è accontentata di avere stipendi modesti

l’incarico dura al massimo per 3 anni, i dirigenti, per essere inquadrati nel livello superiore, devono necessariamente ottenere almeno una conferma.

e poco potere, pur di avere, in contraccambio, aspettative di carriera rette dall'anzianità e stabilità del posto.

Questo scambio salari e potere contro stabilità era funzionale al sistema e anche alla cultura dei dirigenti. Al sistema, perché la stabilità della dirigenza bilanciava la instabilità dei governi. Alla cultura dei dirigenti, perché questi, provenendo da una zona povera e affamata di impieghi, erano particolarmente sensibili alle interferenze nella loro posizione e carriera e inclini a non assumersi responsabilità.

Alla fine del XX secolo sono cambiati tutti e tre questi fattori. In primo luogo, come già notato, ai dirigenti sono stati attribuiti i poteri di gestione: non c'è decisione, anche importante, dei ministeri che non sia presa dai dirigenti, nell'ambito degli obiettivi e delle direttive del ministro. In secondo luogo, proprio quando veniva scelto il nuovo regime, i dirigenti ottenevano un raddoppio del loro stipendio, passato da 62-72mila euro annui a 114-124mila euro per anno (questo spiega perché i dirigenti abbiano accolto il nuovo regime senza protestare, accettando il baratto precarizzazione - più alte retribuzioni). In terzo luogo, i governi si sono stabilizzati, ed hanno reso instabile e precaria la posizione dei dirigenti.

6. Il nuovo regime alla prova di costituzionalità

Regge il nuovo regime alla verifica di costituzionalità? La Corte costituzionale, con grande superficialità, ha deciso, di recente (ordinanza n. 11 del 2002) che per i dirigenti pubblici, a differenza dei magistrati, “non vi è [...] una garanzia costituzionale di autonomia

da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad esempio, stabilità ed inamovibilità”. Essa, ha, così, accettato il nuovo regime⁸.

La Corte costituzionale si è limitata, però, a porre a confronto l’art. 107 della Costituzione, secondo cui “i magistrati sono inamovibili”, con gli articoli 97 e 98, dove non c’è norma analoga sulla pubblica amministrazione. Ma questi articoli impongono l’imparzialità, l’accesso mediante concorso (salvo i casi stabiliti dalla legge), l’obbligo del “servizio esclusivo della nazione”, il divieto di conseguire promozioni non per anzianità per i dipendenti pubblici membri del Parlamento e la possibilità di porre limiti con legge all’iscrizione ai partiti politici per alcune categorie di dipendenti pubblici. Dunque, la posizione complessiva del dipendente pubblico è regolata per sottrarla ai condizionamenti dei partiti (e dei governi). Precarizzare la dirigenza e rendere completamente discrezionale la scelta dei dirigenti, comporta l’introduzione del criterio della fiducia nel rapporto ministro-dirigente, criterio che è estraneo, anzi contrario al disegno costituzionale. Non di inamovibilità si tratta, ma di nomina per durata determinata (e breve).

Il secondo motivo per cui il nuovo regime è in contrasto con la Costituzione è il seguente: l’automatica cessazione per legge dall’incarico (“una tantum” di tutti i dirigenti e permanente per i dirigenti generali più importanti) viola i principi del giusto procedimento (contestazione degli addebiti, diritto di difesa, obbligo di motivazione) e del controllo giurisdizionale sulle decisioni amministrative. La distinzione tra incarico e rapporto è, in realtà, artificiosa, sia perché l’incarico definisce il contenuto della prestazione lavorativa, sia perché non si sa che cosa accada del rapporto di lavoro dopo l’anno dalla cessazione dell’incarico sia, principalmente, perché, nella prassi, contratto e incarico sono stati

⁸ Ed ha eluso il quesito posto dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l’ordinanza n. 6060 del 2000, che aveva sollevato le questioni dell’effetto della precarietà sull’imparzialità e dell’assenza dell’obbligo di giustificare il

indissolubilmente legati (il contratto definisce il trattamento economico correlato all'incarico e la sua efficacia è subordinata al conferimento dell'incarico)⁹. Se dovesse cessare il rapporto di lavoro, vi sarebbe un licenziamento senza giusta causa. Ed è proprio quello che è accaduto nel caso, perché si è stabilito un rapporto tra durata del contratto di lavoro e durata dell'incarico.

Il terzo motivo di illegittimità costituzionale della norma che prevede, per tutti i dirigenti generali “una tantum” e per i 40 più alti dirigenti sempre, la cessazione automatica, per legge, dall'incarico (e - come si è detto - anche dal contratto) al cambio del governo, riguarda la divisione del lavoro tra Parlamento ed esecutivo. Anche senza giungere ad affermare che vi è una “riserva di funzione amministrativa”, infatti, non vi è dubbio che il Parlamento, in questo caso, ha adottato una legge con effetti che sono quelli propri di un atto amministrativo (il licenziamento) e, quindi, che vi è un eccesso di potere legislativo.

Infine, non va trascurato che la cessazione per legge dall'incarico ha fatto terminare contratti esistenti, che assicuravano una più lunga durata del rapporto di lavoro. Ci si può chiedere se questa invasione legislativa nella sfera contrattuale sia legittima, oppure non rappresenti un intervento del Parlamento in un ambito riservato ormai all'autonomia privata e, quindi, da regolare con contratto.

7. Conclusioni

Con le norme del 1998-99, sono stati dimessi dall'incarico 69 dirigenti generali (circa il 16 per cento del totale) e 91 dirigenti (circa il 2 per cento). I circa quaranta dirigenti

mancato rinnovo. Si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 1996.

⁹ Sul legame tra incarico e contratto, si veda la già citata circolare del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri del 17.1.2000, per cui i contratti dei dirigenti generali dovevano contenere una clausola che subordinava l'efficacia del contratto al conferimento dell'incarico. Questo legame è stato confermato dal regime del 2002. La

di grado più elevato, che cessano ogni volta che cade un governo, quando confermati, hanno avuto una conferma per ognuno dei cinque governi che si sono succeduti, con effetti comici, per cui i più alti gradi dello Stato, in pochi anni, hanno collezionato cinque decreti di incarico (da parte del governo Prodi, dei due governi D'Alema, del governo Amato e del governo Berlusconi), con relativi contratti.

La norma del 2002 ha prodotto effetti ancor maggiori perché ha riguardato, mediamente, il 35 per cento dei posti, e cioè circa 150 dirigenti generali (non si dispone ancora di dati sui dirigenti) e perché il governo ha affidato, in molti casi, incarichi di durata inferiore a quelle massime (3 e 5 anni).

Una situazione di questo tipo non si registra in nessun paese industrializzato: l'alta funzione pubblica può quasi ovunque essere rimossa, non essendo inamovibile; deve esserlo con una giusta causa; ma non è nominata per un tempo determinato (per cui, alla scadenza, cessa dall'ufficio senza alcuna spiegazione).

Questa forma di licenziamento senza giusta causa è peggiore del sistema definito delle spoglie. Questo proviene dall'espressione americana "spoils system", che, a sua volta, proviene dalla frase "to the victors belong the spoils": al vincitore le spoglie. E' un sistema sperimentato negli Stati Uniti dal 1820 al 1883 in modo sistematico e poi in forma attenuata. Aveva una giustificazione nobile (la rotazione negli uffici e la rottura della struttura di casta della burocrazia) e una meno nobile (la ricompensa di servizi partigiani resi ai candidati alle elezioni). Ma questo sistema prevedeva la cessazione del rapporto di lavoro, quando un nuovo partito andava al potere, portando i suoi fedeli. Invece, il regime italiano non solo

conseguenza è che un nuovo governo può disattendere i contratti già stipulati, dando provvedimento di incarico e contratto a favore di una diversa persona.

consente ad ogni governo di nominare i propri fedeli, ma permette ai ministri di sfruttare la breve durata nella carica per tenere soggiogato il dirigente.

Un'ultima osservazione riguarda le politiche legislative. Nel breve giro di quattro anni, due diverse maggioranze si sono dotate di leggi per regolare la dirigenza. Ogni governo si è fornito di poteri "ad hoc", lungo la stessa direzione, ma con accenti diversi. Questa generale "manipolabilità" di un assetto che dovrebbe essere stabile, induce a previsioni pessimistiche sul futuro, che potrebbe essere ancora peggiore, rafforzando il dominio della politica sull'amministrazione. La continuità dello Stato sarà, dunque, assicurata meno da un corpo di professionisti scelti sulla base dei loro meriti, che da una classe politica di "amateurs" selezionati secondo il criterio del successo elettorale.

Bibliografia

1. Il profilo generale dell'alta funzione pubblica, i dati quantitativi e le ipotesi di fondo sono in S. Cassese, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in "Politica del diritto", 1981, settembre, n. 2-3, p. 219; S. Cassese, *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, in "Politica del diritto", 1998, marzo, n. 1, p. 155; S. Cassese-A. Mari, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in "Politica del diritto", 2001, marzo, n. 1, p. 3; S. Sepe, *L'alta burocrazia dello Stato tra competenza e subalternità*; G. Vetritto, *Il monopolio della cultura giuridica tra i direttori generali dei Ministeri*; L. Mazzone, *Due generazioni di direttori generali a confronto*; I. Portelli, *Le nomine esterne dei direttori generali*; H. Rocchio-N. Belvedere, *Geografia dell'alta burocrazia nelle amministrazioni centrali dello Stato*, tutti in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", 2002, n. 1.

2. La più accurata trattazione sistematica della materia è quella di S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, p. 605 ss.

3. Gli scritti giuridici di maggiore importanza sul problema della dirigenza sono: M. D'Alberti (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1990 e *L'alta burocrazia*, Il Mulino, 1994 (dal punto di vista del diritto pubblico); A. Zoppoli, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000 e il "Forum di LPA" su "La riforma della dirigenza pubblica: attuazione e problemi applicativi", con scritti di G. D'Auria, G. D'Alessio, B. Dente e C. D'Orta e molti altri interventi in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2001, gennaio-febbraio, n. 1, p. 15 ss. (dal punto di vista del

diritto privato. Più recente, ma incompleto, L. Rinaldi, *Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato*, Torino, Giappichelli, 2002.

4. Per comprendere le incertezze e le oscillazioni della cultura giuridica rispetto al nuovo regime della dirigenza, si possono leggere: G. D'Alessio, *La controriforma della dirigenza pubblica nel Disegno di legge del governo*, in "Quale Stato", 2001, n. 4, p. 132; B. Dente, *Riforme (e controriforme) amministrative*, in "Il Mulino", 2001, n. 6, p. 1050; F. Carinci, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex Capo II, Titolo II, d.lgs. n. 29 del 1993 (il modello "Universale")*, in "ADL-Argomenti di diritto del lavoro", 2001, n. 1, p. 27; P. Tosi, *Dirigenze pubbliche e private*, in "ADL-Argomenti di diritto del lavoro", 2001, n. 1, p. 59; G. Di Gaspare, *Miti e paradossi della riforma amministrativa tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica?*, in "Diritto pubblico", 2001, n. 2, p. 653; G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2002, marzo-aprile, n. 2, p. 213.

5. Il dibattito preparatorio della norma del 2002 è raccolto in "Funzione pubblica", 2002, n. 1-2.

6. Sulla norma del 2002, G. D'Auria, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2002, n. Non è ancora pubblicato l'ottimo studio di V. Talamo, *La terza volta della dirigenza pubblica*, redatto per la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

7. Sulla diversa problematica della dirigenza locale, il cui assetto è stato dominato (e in parte continua ad esserlo) dalla statizzazione del periodo fascista, R. Lewanski-S. Vassallo, *I nuovi dirigenti comunali. Interni o esterni: fa differenza?*, in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, 2002, n. 1, p. 99, i cui dati vanno, però, valutati con cautela, sia per l’estensione e la natura della indagine, sia per i rispondenti, sia per l’assenza di metri di paragone.