

LO SPOIL SYSTEM? MEGLIO ABOLIRLO!

Dott. Raffaele QUINDICI

Segretario comunale di Taurano (AV)

Segretario provinciale U.N.S.C.P. Avellino

Con il termine “spoil system” si suole indicare il meccanismo di nomina della dirigenza nella pubblica amministrazione, caratterizzato dalla fiduciarità e dalla temporaneità degli incarichi dirigenziali che decadono automaticamente con il rinnovo degli organi politici.

Il difficile rapporto tra politica e amministrazione si presenta come tema di incredibile attualità, connotato da notevoli contraddizioni a seguito del nuovo impianto normativo della dirigenza pubblica troppo spesso palesemente confliggente con svariati principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione: uno su tutti quello di imparzialità.

Contraddizioni ed incongruenze che hanno portato parte della dottrina a fornire un quadro più che mai critico del sistema. Ma non solo la dottrina ha fatto sentire la propria voce.

La Corte costituzionale, infatti, con due recenti sentenze, apre una serie di interrogativi circa la legittimità di norme, sia statali che regionali, che regolano l'attuale sistema di spoglio della dirigenza.

Con la prima (sentenza n. 103 del 23 marzo 2007) la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 comma 7 della legge n. 145/2002 (c.d. legge Frattini) laddove prevede la cessazione ex lege una tantum di tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale dello Stato, a partire dal sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

La seconda sentenza (n. 104 del 23 marzo 2007) si pronuncia sulla legittimità costituzionale di diverse leggi regionali, come alcune leggi della Regione Lazio circa la decadenza automatica dei Direttori generali delle Aziende sanitarie locali, una legge della Regione Sicilia che stabilisce che gli incarichi dirigenziali, diversi da quelli di dirigenti generali, possono essere revocati, modificati e rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale.

Dette censure di illegittimità palesano una profonda e seria preoccupazione per gli effetti di “precarizzazione” dei dirigenti e di possibile debolezza e dipendenza degli stessi dal potere politico. Aldilà delle singole vicende processuali che hanno portato alle pronunce della Corte, particolarmente interessanti appaiono alcuni passi delle motivazioni addotte.

In particolare, nel dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 96 L.R. Sicilia n. 2/2002; del combinato disposto dell'art. 55 co. 4 L.R. Lazio n. 1/2004 e art. 71 co. 1, 3 e 4 lett. a) L.R. Lazio n. 9/2005; del combinato disposto dell'art. 53 co. 2 e/o dell'art. 55 co. 4 della L.R. Lazio n. 1/2004 e dell'art. 71 co. 1, 3 e 4 lett. a) della L.R. Lazio n. 9/2005, dell'art. 43 co. 1 e 2 L.R. Lazio n. 4/2006 (sic!), la Corte afferma che il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quello di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve uniformarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici.

Principio, peraltro, già enunciato nella sentenza n. 453 del 1990.

Inoltre, la Corte ha sottolineato che “il principio di imparzialità si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche, o comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)”. Si leggano, a tale proposito, le parole del relatore nella seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente nel testo che diventerà l'art. 97 della Costituzione: “La necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la p.a. si riporta all'esigenza di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli all'influenza dei partiti politici. Lo sforzo di una

Costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti”.

La consulta ha, poi, affermato che gli artt. 97 e 98 Cost. sono corollario dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione fra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – che di regola appare legato all'indirizzo dettato dalla maggioranza politica – a quello dell'amministrazione che, “nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, invece, ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento.”

Non meno importante è la garanzia del giusto procedimento che deve essere necessariamente riconosciuta al dirigente “vittima” del sistema di spoglio, specie dopo l'entrata in vigore della legge n. 241/1990 così come modificata dalla legge n. 15/2005, per cui il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire un giudice.

La dipendenza funzionale del dirigente non può (e non deve) diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio ed, in seguito a questo, può essere allontanato. Ma non può (e non deve) essere messo in condizioni di precarietà derivanti da una possibile decadenza automatica senza la garanzia del giusto procedimento!

Stante la portata delle citate pronunce non ci si può non interrogare circa il futuro di legittimità per le norme di analogo contenuto, presenti tuttora nel vigente ordinamento.

Viene in mente, in primo luogo, la singolare disciplina normativa dei segretari comunali e provinciali.

Detta figura è assoggettata ad uno spoil system per nulla coerente con i principi costituzionali soprarichiamati e per nulla confacente alle caratteristiche professionali ed alla terzietà del ruolo obiettivati dall'ordinamento.

Ricordiamo che ai sensi dell'art. 99 D. Lgs. 267/2000: “ Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98. Salvo quanto disposto dall'art. 100 la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario. La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato”.

Orbene, a mio modesto avviso, quanto affermato dalla Corte costituzionale con riguardo alla dirigenza generale con le cennate pronunce, vale, mutatis mutandis, anche per i segretari comunali e provinciali.

Le motivazioni di una tale similitudine sono diverse:

- 1) il meccanismo di nomina del segretario comunale è completamente slegato – e non può essere altrimenti – da qualsiasi condivisione dell'indirizzo politico espresso dalla maggioranza, in quanto il segretario comunale è – e deve continuare ad essere – organo terzo e neutro per il ruolo dallo stesso rivestito. A ciò aggiungasi che il meccanismo di reclutamento dei segretari comunali avviene per concorso pubblico, così come la progressione in carriera è condizionata dal superamento di appositi corsi-concorsi (cc.dd. corsi SPES e SEFA);
- 2) come buona parte della dottrina ritiene, a seguito delle cennate pronunce della corte, la nomina intuitu personae e la decadenza automatica del dirigente a seguito del rinnovo degli organi politici possono riguardare solo gli incarichi dei diretti collaboratori dell'organo politico, ma non di quella dirigenza, invece, “i cui compiti non sono strettamente connessi all'indirizzo politico e per la quale, al contrario, il ricorso a criteri di selezione che privilegino, sia pure indirettamente, la lealtà politica potrebbe mettere capo a pratiche

lottizzatorie, in contrasto con l'obiettivo della separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, che ispira la riforma della disciplina contenuta nel D. Lgs. 165/2001.”

- 3) anche una volta nominato, il segretario comunale è istituzionalmente collocato in posizione di terzietà nei confronti dell'apparato politico, in quanto svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti;
- 4) molteplici altre funzioni assegnate dall'ordinamento al segretario comunale e provinciale presuppongono che lo stesso sia chiamato ad agire in posizione di terzietà e di assoluta imparzialità. Si pensi alle funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta di cui detto funzionario deve curare la verbalizzazione, attività per definizione “neutra”. Si pensi, altresì, all'attività rogatoria e di autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali nell'interesse dell'Ente, attività di rango notarile, che nulla ha a che vedere con la condivisione di alcun indirizzo politico, ma che presuppone una competenza specifica e altamente qualificata.

Senza contare che il segretario comunale è chiamato ad agire in posizione di terzietà rispetto all'organo politico che lo ha nominato anche quando è la legislazione “speciale” ad attribuirgli determinati compiti: si pensi all'attività di levata dei protesti cambiari, di segnalazione degli abusi edilizi e di autentica delle sottoscrizioni, tanto per citare degli esempi;

- 5) nell'attuale sistema si assiste al mancato rispetto del principio del giusto procedimento che, nell'ipotesi di decadenza automatica prevista dall'art. 99 D. Lgs. 267/2000, priva il segretario comunale delle più elementari garanzie dettate dalla legge circa l'obbligo di motivazione del provvedimento di mancata conferma (anzi manca addirittura il provvedimento!), caratterizzato da un ingeneroso e incostituzionale(!!!) recesso ad nutum che ha ingenerato barbare pratiche lottizzatorie e o di clientelismo politico nella nomina dei nuovi segretari, rimanendo privo, il segretario uscente, di qualsiasi mezzo di tutela e di riconoscimento del buon lavoro svolto, con grave lesione dei principi di tutela della dignità del lavoratore e di continuità dell'azione amministrativa.

Per tutte le motivazioni sopra esposte ci si augura che i segretari comunali e provinciali non siano più sottoposti alla decadenza automatica al variare della maggioranza politica, istituto che non si addice al ruolo ed alle funzioni svolte da questa antica e preziosa categoria.