

Lo spoils system alla luce dei principi formulati dalla Corte Costituzionale.

Fiorangela Di Caro
(Avvocato)

La volontà di potenziare il rapporto fiduciario tra organi politici e determinate (e più elevate) figure dirigenziali attraverso l'introduzione di quello che è stato definito lo **spoils system**, deriva dalla maggiore consapevolezza acquisita dal legislatore sul rapporto tra politica e dirigenza con le riforme successive al 1993 in materia di pubblico impiego.

Il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego ha inciso profondamente sul ruolo della dirigenza; volto al raggiungimento di *standard* di efficienza e produttività analoghi a quelli delle imprese private, ha mirato al rafforzamento della stessa attraverso la sua progressiva sottrazione al potere politico.

Nonostante il definitivo superamento di un modello ispirato al rapporto di gerarchia tra organi politici e dirigenti, **l'attuazione della separazione tra politica ed amministrazione** ha presentato notevoli difficoltà.

Spesso al termine "separazione", viene preferito quello di "**distinzione tra politica ed amministrazione**" per evidenziare oltre alle linee di contatto, anche gli aspetti di autonomia tra le funzioni.

D'altra parte, la scelta politica è frutto anche dell'apporto del dirigente, che

può contribuire alla definizione del programma attuativo degli obiettivi, mentre l'organo di vertice politico, oltre a conservare un potere di direttiva e verifica dei risultati, deve mettere a disposizione dei dirigenti le risorse per potere attuare i programmi.

Con la contrattualizzazione degli incarichi dirigenziali, una netta separazione tra la struttura politica e la struttura gestionale ed amministrativa è stata sostituita da una sorta di contiguità strutturale

tra le due sfere, in modo che l'amministrazione non costituisca piu' il contrappeso della politica, ma rivesta posizioni di complementarità rispetto a quest'ultima, al fine di ottenere una piu' ampia interazione e migliori prestazioni.

Istituto di derivazione anglosassone (il termine fu coniato dal politico statunitense Marcy nel 1832) che prevede la sostituzione automatica dei soggetti titolari degli organi amministrativi in occasione del mutamento della maggioranza politica negli organi di indirizzo, lo spoils system e' stato oggetto di numerose critiche e non ha ancora trovato una definitiva collocazione nel nostro ordinamento.

Introducendo un vulnus al principio di separazione della politica dall'amministrazione e ponendo in pericolo l'autonomia della classe dirigenziale, tale fenomeno ha determinato un elemento di precarietà che contrasta con il sistema della durata predeterminata dell'incarico e della revoca o conferma agganciata unicamente ai risultati in concreto raggiunti dal dirigente; ed il fatto che la cessazione in esame abbia ad oggetto l'incarico anziché (come invece nel modello americano) il rapporto di lavoro dirigenziale, ha indotto a ritenere tale meccanismo uno "spoils system all'italiana".

In tema di incarichi dirigenziali nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, l'art. 19 del Dlgs. 165/2001 prevedeva che gli incarichi dirigenziali fossero conferiti, in primis a dirigenti appartenenti "al ruolo unico della dirigenza", in base alla natura e alle caratteristiche dei programmi da realizzare, in base alle attitudini e alla capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati già dallo stesso conseguiti, "applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi".

Gli incarichi dirigenziali, a tempo determinato, potevano avere una durata non inferiore a due e non superiore a sette anni, con facoltà di rinnovo, ed erano regolati da contratto, che avrebbe dovuto prevedere "l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata dell'incarico".

Dopo le modifiche successivamente apportate (in particolare, con la legge 145/2002 e con il DL 115/2005) l'articolo 19 prevede:

- a) tutti gli incarichi dirigenziali sono conferiti con provvedimento e la loro durata non può essere inferiore a tre anni né superiore a cinque anni;
- b) a tutti i provvedimenti di conferimento dell'incarico "accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico";
- c) gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale possono essere attribuiti anche a dirigenti della seconda fascia dei ruoli delle singole amministrazioni, in misura non superiore al 50% della relativa dotazione (percentuale elevata al 70% dall'articolo 3, comma 147, della legge 24 dicembre 2003 n. 350); la durata dell'incarico, necessaria a consentire il transito dei dirigenti dalla seconda alla prima fascia è di tre anni (in luogo dei precedenti cinque);
- d) gli incarichi dirigenziali (salvo quelli di "studio" di cui al comma 10), possono essere attribuiti, entro percentuali espressamente indicate, sia a soggetti non appartenenti ai ruoli di cui all'art.23, ma tuttavia dipendenti di amministrazioni pubbliche o di organi costituzionali (articolo 19, comma 5-bis) sia aventi particolari professionalità ed estranei alla pubblica amministrazione (art. 19, comma 6, già' introdotto dal D.lgs 80/98); questi ultimi possono essere individuati anche tra coloro che abbiano maturato esperienze di lavoro anche presso "amministrazioni statali" comprensive di "quelle che conferiscono gli incarichi";
- e) la durata di tali incarichi "esterni" non può eccedere tre anni per lo svolgimento di incarichi di Segretario generale, capo dipartimento o direttore generale, i cinque anni nel caso di ordinari incarichi di funzione dirigenziale;
- f) gli incarichi di Segretario generale o di capo dipartimento cessano in ogni caso decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al governo.

Occorre inoltre ricordare che l'articolo 3, comma 7, della legge 145/2002 dichiarava immediatamente applicabili le disposizioni introdotte dall'articolo medesimo agli "incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato ove e' prevista tale figura", prevedendosi un articolato sistema transitorio di definizioni delle predette posizioni, e in particolare la cessazione degli incarichi gia' conferiti il sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge.

In questo quadro normativo si inserisce il fenomeno dello spoils system e trova in Italia applicazione solo in via eccezionale, in virtù di una specifica disposizione di legge che ne disciplina limiti e condizioni di esercizio.

La sua attuazione nello Stato e nelle regioni, con la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali in deroga ai principi costituzionali che connotano in via generale il pubblico impiego, ha generato un ampio contenzioso, dstando tra i giudici di merito lo stimolo, in piu' occasioni, a sollevare questioni di legittimità costituzionale relativamente a norme, statali o regionali, che ne contenessero la disciplina.

E' il criterio della valutazione del merito, per la Costituzione vigente, il pilastro del rapporto di pubblico impiego, che, raccordato con il principio di uguaglianza di cui all'art 3 della Cost. e con le altre norme che impongono l'osservanza dei principi di legalità, imparzialità, indipendenza e buon andamento della pubblica amministrazione, non puo' essere disatteso dalla potestà legislativa.

La decadenza automatica viola peraltro il principio di continuità amministrativa ed il principio di giusto procedimento finalizzato a garantire l'indipendenza dei dirigenti e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Ed in aderenza a questo principio, la cessazione anticipata dall'incarico dirigenziale non puo' prescindere dalla valutazione oggettiva delle prestazioni realizzate e dei risultati raggiunti, la quale si realizza anche,

consentendo al dirigente di intervenire, in funzione dialettica con l'amministrazione, nel relativo procedimento.

Lo spoils system, nella sua eccezionalità, pur tuttavia, garantisce in qualche modo la coesione degli organi amministrativi con gli organi politici, la quale si rileva indispensabile negli ordinamenti che si fondano sulla separazione funzionale tra attività di indirizzo politico ed azione amministrativa.

Ed in questo senso non si pone in posizione di assoluta incompatibilità con l'ordinamento giuridico vigente.

Esso è destinato ad operare solo per gli incarichi dirigenziali apicali, i quali sfuggono alla ripartizione tra attività di indirizzo politico propria degli organi di governo ed attività amministrativa e gestionale di competenza dei dirigenti.

Compito primario del dirigente apicale è quello di rendere coerente l'indirizzo politico emanato dagli organi di governo, con l'azione amministrativa che deve svolgersi con l'osservanza dei vincoli normativi ed istituzionali previsti dall'ordinamento.

Tale funzione viene svolta mediante la partecipazione propositiva del dirigente apicale alle attività di indirizzo politico con l'elaborazione delle proposte degli obiettivi strategici e attraverso il coordinamento delle attività amministrative, che si realizza con la negoziazione e l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti e mediante il controllo ultimo dell'attività amministrativa che si sostanzia nella titolarità dei ricorsi gerarchici e nell'esercizio del potere sostitutivo dei dirigenti in caso di inerzia in un ruolo di anello di congiunzione tra la responsabilità politica e quella amministrativa.

Secondo la Corte costituzionale lo spoils system può essere legittimamente previsto per i dirigenti apicali, ma non per gli altri dirigenti, al fine di non violare la continuità dell'azione amministrativa che costituisce un presupposto del buon andamento della P.A.

Pertanto, l'esercizio della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione

verso l'esterno deve essere attribuito, in via generale ai dirigenti non apicali; per la stessa ragione, i provvedimenti emanati dal direttore apicale, d'intesa con altri dirigenti, non possono avere carattere generale, ma devono essere tassativamente indicati dalle leggi o dai regolamenti della pubblica amministrazione.

Con i suoi recenti interventi la Consulta e' intervenuta in un lasso di tempo piuttosto ristretto, ad enunciare dei principi di carattere generale che sembrano caratterizzarsi per una sorta di continuità, e costituiscono le linee guida per l'attività del legislatore statale e regionale il quale, nell'esercizio dell'attività legislativa, non puo' esimersi dalla verifica preventiva della legittimità costituzionale delle nuove norme.

In prima uscita, con una pronuncia del **16.06.2006, la n. 233**, il giudice delle leggi prende in considerazione, in relazione alla dirigenza regionale, la compatibilità rispetto agli articoli 3 e 97 Cost. di un sistema di attribuzione fiduciario degli incarichi dirigenziali che implica la decadenza automatica di una larga fascia di dirigenti al mutare degli organi di indirizzo politico.

Tale sentenza si e' occupata in particolare dello spoils system previsto dalle leggi delle regioni Abruzzo e Calabria a proposito di nomine agli organi di vertice degli enti regionali e dei rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale; e dello spoils system relativo agli incarichi dirigenziali di livello generale "apicali" previsto dalla regione Calabria.

La Corte con tale decisione ha ritenuto infondate le questioni di costituzionalità relative a leggi regionali che prevedevano un meccanismo di cessazione automatica delle nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione all'atto dell'insediamento dell'esecutivo.

La sentenza 233 conferma la legittimità del criterio dello spoils system nella forma della decadenza anticipata per le posizioni dirigenziali apicali, che implicano un "rapporto fiduciario", ricomprendendo in questa fascia le posizioni dirigenziali che siano caratterizzate *dall'intuitus*

personae, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale.

Con la sentenza n. 233 del 2006 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, nella parte in cui estendeva lo spoils system ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei distretti sanitari territoriali: la Corte ha osservato che la decadenza dalla carica di direttore generale della Asl non può produrre l'effetto dell'automatica decadenza dall'ufficio di responsabile dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei distretti sanitari territoriali: in caso contrario, la decadenza dalla carica di direttore generale della Asl determinerebbe l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza, pregiudicando in tal modo il buon andamento dell'amministrazione che è previsto dall'art. 97 della Costituzione.

Per la Corte, le nomine effettuate dagli organi rappresentativi della Regione, degli organi di vertice degli enti regionali e dei rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, sono tutte caratterizzate dall'*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale; per questi incarichi, la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei soggetti nominati, non si configura come misura costituzionalmente vincolata; essa, osserva la Consulta, nemmeno si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina; infatti, trattandosi di nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della regione, la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento dei nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo, su base eminentemente fiduciaria, soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente.

La Corte ritorna sul tema della dirigenza pubblica **con le sentenze del 23 marzo 2007 nn. 103 e 104** discusse e decise nella stessa udienza

e lo fa apportando correzioni rilevanti alla decisione n. 233 del 2006 anche se si sforza di mantenere il massimo di continuità della propria giurisprudenza.

In tali pronunce, viene affrontato quello che la Corte stessa ha definito il cosiddetto spoils system *una tantum*, cioè la verifica di legittimità costituzionale di tutte quelle norme che definiscono la durata dell'incarico dirigenziale, e quindi la sua cessazione, con riferimento alla cessazione del Governo o, comunque, al mutamento della maggioranza politica per effetto del risultato elettorale.

Con la sentenza n. **103** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge statale, la legge n. 145 del 2002, portata all'attenzione della Corte dal Tribunale di Roma, che ha ritenuto non manifestamente infondate le censure di illegittimità relativamente alle norme (art. 3, comma 1, lettera b, della legge) che dispongono una durata eccessivamente breve degli incarichi dirigenziali, nonché delle norme transitorie (art. 3 comma 7) che prevedono la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa".

La sentenza n. **104** si pronuncia sulla legittimità costituzionale di leggi regionali: varie leggi della Regione Lazio sulla decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, una legge della Regione Sicilia, che stabilisce che "gli incarichi dirigenziali, diversi da quelli di dirigente generale, possono essere revocati, modificati e rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale".

Le due decisioni sono accomunate non solo dall'evidente vicinanza del tema sostanziale circa la garanzia della posizione di figure dirigenziali nei confronti della possibile intromissione degli organi di indirizzo politico nell'esercizio dei loro compiti, ma soprattutto dalla tecnica argomentativa adottata dalla Corte.

La Corte infatti nel valutare la legittimità costituzionale di una legge statale e di una legge regionale svolge ragionamenti analoghi.

Questo avviene non perché la Corte accolga la automatica applicabilità all'organizzazione amministrativa regionale dei principi organizzativi stabiliti per l'amministrazione dello Stato, secondo il sistema di rapporti, precedente all'entrata in vigore del nuovo titolo V (e fatto proprio dal decreto legislativo n. 165 del 2001) che prevedeva che lo Stato definisse il suo modello di organizzazione amministrativa e che le regioni (e gli enti locali) vi si adeguassero tenendo conto delle peculiarità dei propri ordinamenti.

Con il nuovo titolo V è finita l'uniformità organizzativa delle amministrazioni pubbliche e l'organizzazione amministrativa "regionale" è materia di competenza residuale delle Regioni.

La novità della tecnica di argomentazione della Corte sta quindi, nella diretta valutazione della conformità delle diverse discipline della dirigenza con i principi costituzionali, in particolare con i principi degli artt. 97 e 98.

Le discipline regionali, anche se adottate nell'esercizio della competenza legislativa residuale (per le regioni a statuto ordinario) o della competenza

esclusiva prevista dagli statuti (per le regioni a statuto speciale) sono comunque tenute ex art. 117, comma 1, cost. al rispetto della Costituzione e dei suoi principi.

La Corte si limita ad indicare questi principi, con l'effetto di renderli vincolanti sia per il legislatore statale che per quello regionale.

Tra i principi generali sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche cui la Corte attribuisce in queste due sentenze, con una chiarezza del tutto nuova, un rilievo particolare, vi è il principio della distinzione tra "politica" e "amministrazione", cioè tra le competenze riconosciute agli organi di indirizzo politico e le competenze riservate (in via esclusiva) alla dirigenza amministrativa.

Nella sentenza **n. 104** si è affermato " che gli articoli 97 e 98 della Costituzione sono corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica ed amministrazione, tra l'azione di governo-

normalmente legata alla impostazione di una parte pubblica, espressione delle forze di maggioranza- e l'azione dell'amministrazione che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, e' vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento";

- che conseguentemente "l'imparzialità' e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico rispetti il principio del giusto procedimento" e cio' in quanto "la dipendenza funzionale del dirigente non puo' diventare dipendenza politica".

In altre parole "il dirigentenon può essere messo in condizioni di precarietà che consentono la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento".

Coerentemente, nella sentenza **n. 103**, e' stato sostenuto "..che la intervenuta "contrattualizzazione"del rapporto di lavoro della dirigenza "non implica che la pubblica amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso";

- che il rapporto di ufficio del dirigente "pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione, cio' al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria attività - nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico - in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa;
- poiche' " il principio di continuità dell'azione amministrativa e' strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa", ne consegue che " la previsione di una anticipata

cessazione ex lege del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione " voluto dagli articoli 97 e 98 della Costituzione;

- pertanto, occorre che, con riferimento all'incarico svolto dal dirigente "sia comunque garantita la presenza di un momento dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni -connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa- per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle proprie competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuali, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato".

Con la **sentenza n. 161 del 2008**, si e' verificata la legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 161, del decreto legge 3 ottobre 2006 n. 262, convertito dalla legge 286/2004, in base al quale avviene che i medesimi incarichi, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano laddove non confermati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legge. In tale ipotesi, la Corte ha ritenuto che..." **la natura esterna** dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie"; che pertanto, anche per i dirigenti esterni, " il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che conferisce l'incarico deve essere... connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione

amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli di gestione”; nel caso di specie, “la previsione di una anticipata cessazione ex lege dei rapporti in corso -in assenza di una accertata responsabilità dirigenziale- impedisce che l’attività del dirigente possa espletarsi in conformità ad un nuovo modello di azione della pubblica amministrazione, che misura l’osservanza del canone dell’efficienza e dell’efficacia alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico”.

Occorre aggiungere che, con **ordinanza 10 ottobre 2008 n. 340**, la Corte Costituzionale ha rimesso gli atti di una controversia riguardante la cessazione degli incarichi dirigenziali ai soggetti esterni ai ruoli ministeriali (incarichi conferiti anche ai sensi dell’art. 19, comma 6, del dlgs. 165/2001) al giudice a quo, per una nuova valutazione della questione dopo la sentenza 161/2008.

Con la recente **sentenza n. 351 del 2008**, la Corte Costituzionale è tornata ad occuparsi di spoils system nell’ambito della pubblica amministrazione, giudicando della legittimità costituzionale della legge della regione Lazio n. 8 del 2007.

Tale legge ha previsto che, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti- che siano decaduti dalla carica in base a norme di legge regionale poi dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di lavoro di diritto privato- l’amministrazione può disporre, alternativamente, o il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro, ovvero l’offerta di un equo indennizzo.

La Consulta ribadendo importanti principi, ha osservato “...che l’imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie”, poiché garanzie e limiti, nel settore pubblico devono essere previsti “non solo e non tanto nell’interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a

protezione di piu' generali interessi collettivi"; di modo che contrasta con l'imparzialità amministrativa " un regime di automatica cessazione dell'incarico che non rispetti il giusto procedimento", così come contrasta con il buon andamento "un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescindendo dall'accertamento dei risultati conseguiti"; proprio perché, in caso di rimozione ad nutum e/o decadenza automatica, si ledono principi costituzionali, eventuali forme di riparazione economica, quale il risarcimento del danno o altre indennità, "non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi"; nel caso di specie, il pregiudizio, non solo non è limitato dalle previste forme di riparazione economica, ma è anzi aggravato, poiché esso, rappresentando "una forma onerosa di spoils system, ma fa sì che la collettività subisca anche un aggiuntivo costo finanziario, poiché all'obbligo di corrispondere la retribuzione dei nuovi dirigenti sanitari nominati in sostituzione di quelli automaticamente decaduti, si aggiunge, infatti quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico".

La sentenza n. 351 ribadisce sul piano generale, un atteggiamento interpretativo della Corte Costituzionale che non può che essere condiviso. È del tutto evidente infatti, come il rapporto di lavoro dirigenziale deve essere caratterizzato da stabilità, essendo questa coerente con il principio di imparzialità della pubblica amministrazione. Né si può consentire che, per effetto del mutamento della titolarità dell'organo di indirizzo politico, vengano a cessare automaticamente incarichi in corso, legittimamente conferiti dal precedente titolare dell'organo e cioè senza garanzie procedurali e in assenza di ogni valutazione di risultato.

Con un logico ragionamento ha osservato come, forme di riparazione economica quali il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel

settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi.

In particolare, la circostanza che il direttore generale di azienda sanitaria locale, rimosso automaticamente e senza contraddittorio, riceva, in applicazione della disposizione legislativa regionale impugnata, un ristoro economico, non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione.

Tale pregiudizio, anzi, appare in certa misura aggravato, dal momento che, come aveva correttamente rilevato il Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione, alludendo ad una "forma onerosa di spoils system", la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario: all'obbligo di corrispondere la retribuzione dei nuovi dirigenti sanitari, nominati in sostituzione di quelli automaticamente decaduti, si aggiunge, infatti quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico.

Con la sentenza n. 390 del novembre del 2008, la Corte costituzionale aggiunge un ulteriore tassello al complessivo disegno con il quale si sta delineando il modello di amministrazione pubblica conforme ai principi costituzionali e funzionale all'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento nell'attività amministrativa.

Oggetto del giudizio è la legge regionale del Lazio n. 4 del 2006, il cui articolo 133, prevede un meccanismo di "decadenza automatica" dei componenti dei Collegi sindacali delle Asl, in dipendenza dell'introduzione di un nuovo quadro normativo disciplinante tali organi delle aziende sanitarie.

Per la Corte costituzionale: " si tratta di un meccanismo di decadenza automatica dei comportamenti del collegio sindacale, che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica" di modo che "la cessazione dalla carica dei precedenti titolari non è quindi

l'effetto di una scelta dell'amministrazione riferita al rapporto di ufficio in corso e giustificata alla luce delle vicende di questo, ma costituisce appunto, un effetto automatico che la disciplina legislativa ricollega alla semplice designazione di un nuovo titolare".

Sulla scia delle precedenti pronunce, il Supremo Organo Giurisdizionale ha rilevato che "la decadenza automatica dagli incarichi, contraddice il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo, cioè tra l'azione di governo - che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza- e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata... ad agire... al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento"; "tale esigenza di distinzione, da tutelare con riferimento agli incarichi dirigenziali, " deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile della stessa azienda, i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità".

Cio' comporta che "in nessun caso, per i componenti di simili organi sono ravvisabili quelle particolari esigenze di coesione con l'organo politico, le quali possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'*intuitus personae*; da cio' consegue che tanto più grave, pertanto appare, con riferimento ai componenti dei collegi sindacali, " la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento". E cio' a maggior ragione laddove l'istituto della decadenza automatica viene giustificato con l'introduzione di una nuova disciplina che comporta modifiche che appaiono complessivamente marginali".

Per la Corte Costituzionale dunque " le particolari funzioni dell'organo sindacale devono indurre il legislatore , anche in sede di riforma dell'organo stesso, ad adottare discipline transitorie che non ne pregiudichino la indipendenza, eventualmente disponendo la permanenza nella carica dei suoi componenti".

Il valore della stabilita' degli incarichi dirigenziali, dei soggetti, che devono dare attuazione, sul piano gestionale, all'indirizzo politico-amministrativo si pone come centrale ed indispensabile per la serena realizzazione dell'imparzialita' e del buon andamento amministrativo.

A maggior ragione tale stabilita' deve essere assicurata a coloro che svolgono funzioni di controllo della medesima attivita'.

La stabilita' dell'incarico, dunque, e' in questo caso strumentale ad assicurare la "neutralita'" della funzione di controllo.

La Corte la ritiene di primaria importanza ed invita il legislatore a preservarla e a garantire la persistenza degli incarichi, anche in occasione di eventuali revisioni del quadro normativo disciplinante tale funzione e la composizione degli organi collegiali che la svolgono, evitando la possibile e dannosa previsione di un meccanismo di decadenza automatica e conseguente violazione del giusto procedimento.

Sull'argomento:

- Francesco Merloni, "Primi incentivi di arginare lo spoils system nelle Regioni" nella rivista giuridica le Regioni 6/2006.
- Francesco Merloni, " Lo spoils system e' inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione" in "Le Regioni" n. 5/2007.
- Sandro de Gotzen, "Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale" in "Le Regioni" n. 5/2007.

- Guido Corso – Guerino Fares, “ Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte Costituzionale?”
- Paolo Jori, “Lo spoils system nello Stato e nelle Regioni secondo i principi formulati dalla giurisprudenza costituzionale”.
- Oberdan Forlenza, commento alla sentenza n. 390 del 2008 su Guida al diritto n. 49 del 13 dicembre 2008.
- Corte Costituzionale sentenza n. 233 del 2006.
- Corte Costituzionale sentenza n. 103 del 2007.
- Corte Costituzionale sentenza n. 104 del 2007.
- Corte Costituzionale sentenza n. 161 del 2008.
- Corte Costituzionale sentenza n. 351 del 2008.
- Corte Costituzionale sentenza n. 390 del 2008.