

La controversa disciplina della dirigenza pubblica regionale nella più recente giurisprudenza costituzionale sullo *spoils system*.

di Luca Grimaldi

Premessa - 1 - Peculiarità e criticità della disciplina della dirigenza pubblica regionale in regime di *spoils system* - 2 - Il percorso “per aggiustamenti” seguito dalla Corte nell’inquadrare il “sistema delle spoglie” regionale - 2.1 - La “seconda fase” della giurisprudenza costituzionale: le pronunce n. 104/07 e n. 351/08 e i loro riflessi sull’esercizio della potestà legislativa regionale - 3) Alcune considerazioni finali.

Premessa.

I più recenti interventi della Corte costituzionale in tema di inquadramento e disciplina dei dirigenti pubblici hanno suscitato, o, per meglio dire, hanno riaperto, nella materia, un intenso ed articolato dibattito che non ha mancato di far emergere nuovi e rilevanti profili problematici. Questi, se da un lato, hanno rilanciato antiche e, peraltro, irrisolte questioni, dall’altro hanno evidenziato talune ulteriori criticità, che potrebbero anche costituire le premesse per una evoluzione normativa ed istituzionale tutt’altro che coerente.

La Corte, in particolare, essendo stata chiamata, in più occasioni, a giudicare su questioni riguardanti, fondamentalmente, l’applicazione di meccanismi di “*spoils system*”¹ in ambito regionale, ha avuto modo, dalla sentenza “pilota” n. 233 del 2006, fino alla più recente ordinanza n. 112 del 2009, di mettere a fuoco alcune ricostruzioni e chiavi interpretative le cui implicazioni sembrano proiettarsi ben oltre la mera evoluzione della disciplina normativa degli incarichi dirigenziali pubblici. Le sue pronunce, infatti, hanno richiamato l’attenzione non solo sulla centralità di tale specifica questione, ma anche sulla perdurante difficoltà, da parte dei legislatori regionali, di assicurare, in taluni casi, un organico e stabile quadro normativo idoneo a garantire,

¹ Il termine “*spoils system*”, o “*sistema delle spoglie*”, fa riferimento, com’è noto, a meccanismi di nomina e di revoca di organi dirigenziali su base fiduciaria. La previsione e la disciplina di tali meccanismi, mutuati, non senza significative differenziazioni, da ordinamenti di matrice anglosassone, non costituisce, in generale, un fatto nuovo per il nostro ordinamento, giacché la loro prima applicazione può essere fatta risalire già al processo di “privatizzazione” della dirigenza pubblica, avviato negli anni ’90 (con il d. l.vo 29/93) e, più precisamente, alla disciplina delle nomine dei segretari comunali e provinciali introdotta dalla legge “Bassanini bis” (l. 127/97, art. 17, co. 70). Più recentemente, il processo di riforma della dirigenza pubblica, incardinato sul principio di distinzione tra le competenze degli organi politici e quelle dei dirigenti tecnico-amministrativi, è stato rilanciato e, per certi versi, “stabilizzato”, con il T. U. sul pubblico impiego (d. l.vo 165/01), nonché, da ultimo, con la legge n. 145/02 (la c.d. legge “Frattini”). Approfondisce, tra gli altri, i presupposti generali sui quali poggia l’inquadramento e la disciplina dello *spoils system* A.P. GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, Jovene, 2002, in part. pp. 187 ss.. In merito al rapporto tra organi politici e dirigenza tecnico-amministrativa, sottolinea, in particolare, come debba parlarsi di *distinzione* e non già di *separazione* di compiti, soprattutto alla luce del principio costituzionale di imparzialità, F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, il Mulino, 2006, in part. pp. 136 ss..

quantomeno, un equilibrio tra il “momento politico” della determinazione degli obiettivi assegnati alla P.a. (ed, *in primis*, ai suoi dirigenti), da una parte, e il “momento tecnico-amministrativo” dell’esercizio delle funzioni dirigenziali, dall’altra², tale da risultare, in ultima analisi, costituzionalmente coerente, oltre che efficace ed in armonia tanto con i principi fondamentali fatti propri dall’ordinamento quanto con l’evoluzione istituzionale complessiva.

A tale riguardo, per meglio comprendere i termini della questione, è opportuno considerare, in via preliminare, ciò che ha fatto, per così dire, da “sfondo” alle argomentazioni della Consulta, ovvero il fine ultimo sotteso da questa profonda esigenza di innovare e, per certi versi, “stabilizzare” l’assetto dell’amministrazione pubblica, soprattutto in ordine alla disciplina ed all’organizzazione dei suoi vertici decisionali, considerandone gli sviluppi alla luce non solo della specifica evoluzione della P.a. stessa, ma anche del più ampio processo di trasformazione istituzionale ed ordinamentale registratosi a partire dalle modifiche introdotte dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001³.

E’ evidente, infatti, come la più recente riforma del nostro regionalismo, ed, in particolare, la modifica dell’intero Titolo V della Parte seconda della Costituzione, abbiano posto le basi non solo, com’è ovvio, per un profondo cambiamento del rapporto complessivo tra Stato e Regioni, inteso come relazione tra distinti livelli di normazione e di governo, ma anche per un diverso inquadramento di ciascuno dei molteplici profili organizzativi e funzionali della P.a. a livello centrale, regionale e locale, così come, peraltro, aveva già cominciato a realizzare (a Costituzione invariata) il c.d. “terzo decentramento”, introdotto dalle leggi “Bassanini”, nella seconda metà degli anni ‘90.

In questo mutato contesto istituzionale, connotato da un significativo rafforzamento del sistema delle autonomie, il fine cui tenderebbero le istanze di riforma della P.a., e che consisterebbe, essenzialmente, nella ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia dell’azione di

² In verità, non va dimenticato come la possibilità, tutt’altro che pacifica o scontata, di individuare degli autonomi profili c.d. tecnico-amministrativi scissi dai profili più strettamente politici derivi propriamente dal processo di “neutralizzazione” delle funzioni della P.a. maturato nella seconda metà degli anni ‘80, in seguito alla crisi del modello organizzativo di tipo “pan-pubblicistico”, ed affermatosi, sul piano normativo, a partire dagli inizi degli anni ‘90, con l’assunzione di moduli organizzativi di derivazione privatistica. A tale riguardo, in senso critico rispetto ad ogni approccio, per così dire, “neutrale” o meramente efficientista della P.a., v., per tutti, G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, Cedam, 1986, in particolare (sui rapporti tra l’efficienza e l’efficacia, da un lato, e gli altri principi e valori costituzionali, tra cui quelli di solidarietà e uguaglianza, dai quali non può prescindere l’azione della P.a., dall’altro) pp. 56 ss. e pp. 191 ss.; inoltre, relativamente ai profili di *coestensività* tra Costituzione e amministrazione, U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996 pp. 72 ss..

³ Si tratta, come noto, delle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1, recante “*Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni*”, e 18 ottobre 2001, n. 3, recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

tutto l'apparato amministrativo, fondamentalmente, per mezzo dell'assunzione di moduli organizzativi di derivazione aziendalistica (significativamente associati, *ab origine*, ad un progressivo decentramento delle funzioni), avrebbe finito col mostrare, anche alla luce del potenziamento dell'autonomia regionale, alcuni profili di potenziale attrito tra la concreta positivizzazione di siffatte finalità "efficientiste", e taluni principi e garanzie posti a fondamento sia della P.a. stessa, sia dei rapporti tra Stato e Regioni, in relazione all'esercizio di funzioni ed al perseguimento di obiettivi di natura pubblicistica, ovvero, sotto il profilo specifico che qui maggiormente interessa, in ordine al rapporto di lavoro ed al c.d. rapporto di ufficio dei dirigenti.

In effetti, la svolta impressa al processo di trasformazione della "macchina pubblica", in chiave "aziendalistico-efficientista" (avviato, in verità, ancor prima della "riforma Bassanini", perlomeno già a partire dai primi anni '90 con la c.d. "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego⁴), nel quale va iscritto, quantomeno in prima battuta, l'utilizzo del "sistema delle spoglie", sembra aver trovato nuovi elementi di potenziale contrasto, se non proprio di rottura, con l'impianto costituzionale su cui poggia il funzionamento dei vari apparati e livelli di amministrazione pubblica⁵ proprio nello stesso momento in cui il legislatore regionale ha voluto agganciare, sulla base di un rapporto eminentemente "fiduciario", la nomina e la revoca di una parte significativa dei dirigenti ai cambi di esecutivo, positivizzando, per l'appunto, secondo modalità ed intensità varie, ma lungo direttrici, essenzialmente, omogenee, ciò che viene diffusamente chiamato, talvolta non senza una punta di sarcasmo, la "via italiana allo *spoils system*".

Tali meccanismi di nomina e revoca, infatti, "fidelizzando" e "politicizzando"⁶, in qualche misura, una parte della dirigenza, al fine di rendere (perlomeno in linea teorica) più coerente e incisiva l'azione dell'esecutivo, ovvero sancendo, sia pure indirettamente, una sorta di primazia di questa specifica esigenza rispetto ad altre istanze "concorrenti", quali, ad esempio, quelle di autonomia, di responsabilizzazione, di efficienza tecnico-professionale dei vertici della burocrazia, hanno sollevato questioni di non poco conto, che investono direttamente quella peculiare distinzione tra sfera politica e sfera tecnico-amministrativa che è stata assunta dal nostro

⁴ E' la legge delega 23 ottobre 1992, n 421, recante la "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale", che dà avvio, come noto, alla riforma del pubblico impiego contrattualizzando il rapporto di lavoro e riconducendolo al diritto civile, al fine (quantomeno dichiarato) di migliorarne la produttività e di razionalizzarne, nel contempo, la relativa spesa pubblica.

⁵ Si fa riferimento non solo, come ovvio, ai principi di ordine costituzionale, ma anche a quelli introdotti e disciplinati (formalmente) con legge ordinaria, ma posti in diretta esecuzione di precetti costituzionali come, ad esempio, quelli contenuti in talune norme del testo unico che ha riordinato la normativa sul pubblico impiego (l. 165/01).

⁶ La "politicizzazione" degli incarichi vuole alludere non solo al rischio, insito nei meccanismi di nomina in oggetto, di connotare la "qualità" dei dirigenti pubblici in termini di "simpatia" o appartenenza politica, ma, anche, al maggiore coinvolgimento "passivo" dei dirigenti stessi sul piano dell'attività di indirizzo politico propria dell'esecutivo.

ordinamento (sin dalle summenzionate riforme degli anni '90) quale presupposto fondamentale per garantire i principi costituzionali di *imparzialità* e *buon andamento*⁷.

In altre parole, positivizzando l'attrazione di una parte più o meno consistente della dirigenza nell'ambito di influenza diretta e determinante degli esecutivi, si sono poste le basi per una profonda alterazione del corretto funzionamento dell'attività della P.a. giacché sembrano essersi profilati, in tal modo, per un verso, un penetrante condizionamento politico dell'attività tecnico-dirigenziale, da cui discenderebbe, inevitabilmente, anche un indebolimento della funzione dei controlli sui risultati⁸, e, per l'altro, una surrettizia trasformazione della responsabilità (in origine di matrice tecnico-professionale) dei dirigenti stessi, in una sorta di ambigua responsabilità "ibrida" e "diffusa", ovvero declinata in chiave né propriamente tecnica, né propriamente politica, genericamente condivisa tra la dirigenza stessa ed il governo regionale.

Ove si consideri, poi, l'insieme delle varie applicazioni del "sistema delle spoglie" in ambito sub-statale, sembra che ci si debba imbattere, ineluttabilmente, in ulteriori complicazioni e difficoltà interpretative, tutt'altro che trascurabili o secondarie, inerenti sia le intersezioni tra competenze legislative statali e regionali, sia i criteri di individuazione delle figure professionali coinvolte dal sistema stesso.

Nelle note che seguono, dunque, si intende verificare se il quadro interpretativo offerto dalle varie pronunce del Giudice costituzionale in tema di *spoils system* regionale risulti complessivamente coerente tanto rispetto ai principi costituzionali di *imparzialità* e di *buon andamento*, quanto in relazione al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni ed ai vincoli posti dai principi generali dell'ordinamento, ivi compresi quelli stabiliti dalla legislazione statale in diretta attuazione del dettato costituzionale (nella misura in cui questi dovessero risultare vincolanti alla luce del riparto di competenze normative vigente).

⁷ Sul punto v., per tutti, S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, pp. 231 ss..

⁸ Al di là della debolezza "strutturale", unita spesso ad una scarsa efficacia, della fase dei controlli (a tale proposito v. i rilievi sviluppati, da ultimo, in D. BOLOGNINO, *Nuove ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulle "estensioni" legislative dello spoil system e sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2008, pp. 58 ss.), i parametri dei controlli stessi sui risultati conseguiti dai dirigenti sottoposti ad un regime di "spoil system" sembrano destinati, inevitabilmente, ad essere subordinati al criterio di "fedeltà" all'esecutivo con il conseguente svuotamento della funzione stessa della fase di verifica dei risultati.

1 - Peculiarità e criticità della disciplina della dirigenza pubblica regionale in regime di *spoils system*.

L'introduzione di meccanismi di "*spoils system*" da parte del legislatore regionale, è stata possibile, come noto, solo in seguito alla riforma del Titolo V, sulla base della nuova attribuzione della competenza legislativa residuale, in materia di *ordinamento e organizzazione amministrativa* sub-statale, alle Regioni, così come sancito dal combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost.⁹.

Volendo, tuttavia, considerare organicamente le competenze idonee a disciplinare il settore della dirigenza pubblica regionale, nei suoi molteplici aspetti, alla luce dell'assetto complessivo delle potestà legislative, ci si accorge che, a fronte della competenza residuale delle Regioni appena richiamata, da un lato, emerge la mancanza, in tale ambito, di un qualsiasi titolo di intervento ripartito tra Stato e Regioni, mentre, dall'altro, è possibile individuare alcuni profili della disciplina *de qua*, differenti da quelli di natura strettamente organizzativa, soggetti all'intervento "trasversale" e/o, per così dire, "unificante" dello Stato, quali quelli relativi, innanzitutto, ai contratti di lavoro dei dirigenti (riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in "materia" di *ordinamento civile*), o, anche, a quei principi generali posti dal legislatore statale in diretta attuazione della Costituzione¹⁰.

D'altro canto la riforma costituzionale del 2001 ha determinato anche l'intreccio tra due aspetti che, precedentemente, erano rimasti distinti, quali quello relativo alla natura giuridica (pubblica o privata) del rapporto tra dirigenti e P.a., e quello inerente la competenza legislativa in

⁹ La competenza c.d. "residuale" delle Regioni è, come noto, quella che è stata riconosciuta con la clausola contenuta nell'art. 117, co. 4, Cost., in seguito al ribaltamento dei criteri di attribuzione delle competenze legislative operato dalla legge cost. n. 3/01. Più specificamente, il quarto comma dell'art. 117 novellato, nel riconoscere alle Regioni "*la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*", delinea un riparto di competenze che sembra richiamare, sotto alcuni aspetti, un'impostazione propria degli ordinamenti federali, nei quali viene attribuita agli Stati membri la competenza a legiferare in tutte le materie non attribuite espressamente dalla Costituzione alla federazione. Ad ogni modo, al di là della natura e della connotazione generale assunta da tale riparto di competenze legislative, i maggiori problemi interpretativi sembrano sorgere in ordine alla possibilità di considerare o meno le competenze "residuali" come vere e proprie competenze esclusive. A tale proposito, evidenziano, tra gli altri, la possibilità di considerare siffatte competenze di natura "tendenzialmente esclusiva" (da non confondere, tuttavia, con quelle delle Regioni speciali), A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 16 ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 108 ss.. Rileva, invece, l'impossibilità di considerarle come "esclusive" in senso stretto A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 55 ss..

¹⁰ Evidenzia la perdurante vincolatività dei principi posti dal legislatore statale in diretta attuazione del dettato costituzionale, anche dopo la riforma del riparto di competenze legislative operata dalla l. cost. n. 3/01, F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in rete, <http://www.forumcostituzionale.it>.

materia di organizzazione amministrativa degli enti territoriali¹¹, rendendo maggiormente ambigui ed incerti, per un verso, i confini tra i profili civilistici e quelli più strettamente pubblicistici, e, per l'altro, i limiti posti alla legislazione regionale in materia.

In altre parole, al di là del fatto che sembrano esservi, potenzialmente, tanto margini di differenziazione tra la disciplina statale e quella regionale (in ordine ai profili organizzativi), quanto margini di "unificazione" (in ordine ai profili civilistici del rapporto tra dirigenti e P.a., nonché in relazione alla tutela di quelle inderogabili esigenze unitarie generali disposte dalla Carta), risulta evidente come la disciplina dei vertici burocratici sub-statali e l'assetto dell'intera amministrazione pubblica appaiano destinati a risentire profondamente del modo e della misura in cui il legislatore statale e quello regionale esercitano, in concreto, le rispettive competenze, anche (se non soprattutto) alla luce del diritto vivente.

Ad ogni modo, le Regioni, facendo seguito, da un punto di vista strettamente temporale, alla legislazione statale e, più specificamente, alla legge 142/02, la c.d. legge "Frattini"¹², hanno cominciato, con grande determinazione, tanto in occasione dell'approvazione dei nuovi Statuti, quanto attraverso la propria ordinaria attività legislativa, a darsi un'autonoma disciplina della propria dirigenza, intervenendo, in vario modo, sul conferimento, sulla revoca ed, indirettamente, sulla durata degli incarichi dirigenziali¹³.

Si tratta, in generale, della disciplina delle nomine di dirigenti posti alla guida di enti o soggetti facenti parte della struttura amministrativa della Regione o, comunque, vincolati, più o meno intensamente, dall'attività di indirizzo politico della Regione stessa e, pertanto, destinati a

¹¹ Sottolinea, efficacemente, questo aspetto S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, pp. 911 ss..

¹² Si tratta, più specificamente, della legge 15 luglio 2002, n. 145, recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato", che ha voluto modificare il d. l.vo n. 80/98, intervenendo profondamente su diversi aspetti della precedente disciplina (quali il conferimento, la durata e la revoca degli incarichi, il ruolo unico, la mobilità dei vertici amministrativi, etc.). Questa legge ha sancito, in particolare, la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al governo, generalizzando, altresì, con una norma transitoria (contenuta nell'art. 3, co. 7), l'istituto dello "spoils system", ovvero la cessazione automatica di tutti gli incarichi di livello generale, nonché di quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato. L'art. 3, co. 7, ha previsto, infatti, per gli incarichi di livello generale, la cessazione decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, consentendo, per gli incarichi di livello non generale, la rotazione degli stessi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Tali innovazioni appaiono, complessivamente, tutt'altro che marginali soprattutto se si considera che fino a quel momento lo "spoils system" era limitato a pochissimi casi di dirigenza apicale, quali quelli di Segretario generale o di Capo dipartimento. Ad ogni modo, considera le innovazioni introdotte dalla legge "Frattini" differenti non tanto sotto il profilo "qualitativo", quanto sotto quello "quantitativo", rispetto allo "spoils system" già previsto dalla riforma "Bassanini", V. TALAMO, *Lo spoils system all'italiana fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, pp. 237 ss..

¹³ E' il caso, ad esempio, della Regione Calabria, con le leggi 3 giugno 2005, n. 12 e 17 agosto 2005, n. 13, e della Regione Abruzzo, con la legge 12 agosto 2005, n. 27, le quali hanno colto l'occasione per introdurre dei meccanismi di nomina dirigenziale, su base fiduciaria, prevedendo il loro azzeramento automatico in seguito al rinnovo della Giunta regionale.

concorrere non solo al perseguimento di finalità ed utilità pubbliche, ma, anche (sia pure in senso lato, e, comunque, solo indirettamente), all'attuazione del programma regionale di governo.

In tale prospettiva, quindi, si inserisce la positivizzazione, in varia forma, di meccanismi di “*spoil system*” regionale, ovvero la previsione di particolari meccanismi di nomina e revoca dei dirigenti che presuppongano un legame fiduciario tra questi ultimi e la Giunta, e che, quindi, vincolino l'esercizio e la durata dell'incarico dirigenziale alla permanenza in carica e/o alla volontà della Giunta stessa.

E' noto come l'istituto dello “*spoil system*”, al di là delle sue possibili differenti declinazioni, sollevi molteplici problemi in ordine all'assetto istituzionale ed ordinamentale ad esso sotteso, sia sotto il profilo dell'organizzazione e dello svolgimento delle attività pubbliche, sia sotto quello del “peso specifico” assunto dalle autonomie territoriali nell'ambito dell'ordinamento repubblicano.

La disciplina degli incarichi dirigenziali, infatti, tanto sotto l'aspetto delle modalità di conferimento e di revoca delle nomine, quanto sotto quello dell'esercizio delle funzioni, deve misurarsi, nel suo complesso, non solo (*ex post*) con i principi (costituzionalmente vincolanti) di “buon andamento” e di “imparzialità” della Pubblica amministrazione, ma, in qualche modo, anche (*ex ante*) con l'obiettivo di assicurare una coerenza di fondo tra i progetti e le scelte generali di gestione e la volontà politica della maggioranza, senza che ciò alteri o infici la peculiare distinzione “strutturale”, sancita a monte, tra le funzioni degli organi di direzione tecnico-economica e quelle della Giunta regionale¹⁴.

Ed è proprio alla luce di quanto appena richiamato che appaiono del tutto evidenti i rischi di minare, attraverso la previsione di nomine “fidelizzate”, o, anche solo, vincolate alle sorti dell'esecutivo, tanto la continuità e l'efficacia dell'attività tecnico-dirigenziale, con conseguente lesione del principio di *buon andamento*, quanto l'autonomia di siffatta attività rispetto ad altre finalità “spurie”, diverse dagli obiettivi più strettamente tecnico-operativi assegnati ai dirigenti¹⁵.

Il rapporto tra dirigenti pubblici ed organi di decisione politica, così come prefigurato dal “sistema delle spoglie”, sembra assumere, peraltro, una problematicità ancora più articolata, oltre

¹⁴ E' opportuno evidenziare come l'obiettivo di mantenere (“strutturalmente”) distinte le funzioni più propriamente “politiche” da quelle tecnico-gestionali sia tutt'altro che agevole o scontato, dal momento che lo stretto intreccio tra le decisioni dell'esecutivo e le sorti delle nomine implica la permanenza di un “cordone ombelicale”, tra le due rispettive funzioni, destinato, fatalmente, a condizionare le scelte e gli obiettivi dei dirigenti non tanto (o, perlomeno, non solo) in funzione dei risultati che questi possono o debbono conseguire, quanto in relazione al “gradimento” di quelle scelte da parte dell'esecutivo stesso.

¹⁵ Su tale complessa tematica approfondiscono i rapporti tra principi costituzionali ed assetto della dirigenza pubblica alla luce dei differenti modelli organizzativi, tra gli altri, A.P. GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Op. cit.; B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*. Op. cit..

che una valenza del tutto speciale, se considerato anche alla luce del più ampio processo di assimilazione dei modelli di organizzazione e di gestione delle attività pubbliche al “paradigma aziendalistico”¹⁶, facendo riferimento, in particolare, all’affermazione dei cinque fattori che hanno progressivamente trasformato la tradizionale figura del dirigente pubblico in una sorta di “manager”¹⁷, con l’obiettivo principale (in qualche modo “dichiarato”) di rendere maggiormente efficiente l’attività di direzione dell’amministrazione, e cioè: 1) la “privatizzazione” del pubblico impiego; 2) la possibilità di assumere dirigenti esterni all’organico della Pubblica amministrazione; 3) l’introduzione del principio di “temporaneità” degli incarichi; 4) la previsione di margini sempre più ampi di mobilità e flessibilità della dirigenza; 5) la nomina dei dirigenti di livello apicale fondata, più o meno prevalentemente, sull’*intuitu personae* e sul conseguente rapporto diretto tra “committente” politico ed i dirigenti stessi.

E’ noto, infatti, come la disciplina introdotta dallo “*spoil system*” costituisca, in generale, un ulteriore strumento volto a rendere (quantomeno nelle intenzioni del legislatore) maggiormente

¹⁶ E’ noto come il processo di trasformazione della figura del dirigente pubblico si sia sviluppato parallelamente al riassetto della P.a. sulla base di moduli organizzativi di derivazione “pan-privatistica”. A tale riguardo, facendo riferimento, specificamente, all’evoluzione normativa che ha rivoluzionato il rapporto tra P.a. ed apparato dirigenziale, è possibile individuare, fondamentalmente, tre fasi, alla luce delle quali è possibile cogliere, sinteticamente, i “punti di svolta” del processo cui si è fatto riferimento. Una prima fase, che precede la cosiddetta “privatizzazione” del rapporto di lavoro dei dirigenti generali, e coincidente con il periodo compreso tra la legge delega n. 421/92, cui hanno fatto seguito i decreti legislativi n. 29 del 1993, e nn. 80 e 387 del 1998, si caratterizza, da un lato, per la formalizzazione sia del conferimento delle funzioni, sia della definizione dell’oggetto dell’incarico dirigenziale, per mezzo di provvedimenti ministeriali, e dall’altro, per la determinazione della retribuzione attraverso norme legislative per i dirigenti generali e contratti collettivi per gli altri dirigenti. La fase successiva, che culmina con l’approvazione del decreto legislativo n. 165/01, coincide, invece, con l’estensione della “privatizzazione” e della “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro a tutti i dirigenti (tranne che in alcune rare eccezioni, quali quelle costituite, ad esempio, dai prefetti e dai diplomatici), secondo due direttrici fondamentali. Per i dirigenti di base si ricorreva ad un contratto individuale che incorporava sia l’atto di conferimento dell’incarico, sia la definizione (negoziata) dell’oggetto, degli obiettivi, della durata e del trattamento economico; per i dirigenti generali, invece, era necessario distinguere il conferimento dell’incarico, formalizzato per mezzo di un provvedimento amministrativo, dalla determinazione dell’oggetto, degli obiettivi, della durata e del trattamento economico, sancita con un contratto individuale. La terza fase ha inizio con l’approvazione della legge n. 145/02 e con la conseguente revisione dell’art. 19 del d. l.vo n. 165/01. Tale innovazione legislativa introduce, fondamentalmente, un sistema binario, comune a tutti i livelli dirigenziali, in base al quale viene adottato il binomio “provvedimento più contratto individuale” per disciplinare il rapporto complessivo della P.a. sia con i dirigenti chiamati a svolgere funzioni di livello generale, sia con i dirigenti chiamati a svolgere funzioni di livello non generale. Evidenzia come l’evoluzione della disciplina del personale della pubblica amministrazione abbia seguito, in generale, un percorso tutt’altro che lineare, che ha finito per «sovertire completamente l’impianto giuridico del “pubblico impiego” trasformandolo in “lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”», B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, Op. cit., pp. 531 ss..

¹⁷ In verità, nonostante risulti chiara la tendenza a riconoscere, in maniera sempre più netta, anche alla gestione delle attività pubbliche il carattere della *managerialità*, così come sancito dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sent. 331/88, ed a considerare i massimi dirigenti degli enti e delle aziende pubbliche alla stregua dei *managers* delle aziende private, non si può trascurare come i vincoli derivanti dalla Costituzione impongano, ancora oggi, una peculiare caratterizzazione sia delle attività pubbliche, sia dei soggetti chiamati a perseguirne, a vario titolo, le finalità. Tale specifica caratterizzazione, infatti, pur risultando largamente assorbita dalla “privatizzazione” del rapporto tra amministrazione e dirigenti pubblici, oltre che subordinata, ormai, ai vincoli comunitari ed, in particolare, ai principi di salvaguardia del libero mercato, difficilmente potrebbe consentire una reale equiparazione delle attività pubbliche alle attività private ed una effettiva omogeneizzazione tra *managers* pubblici e *managers* privati.

efficiente l'esercizio delle attività pubbliche sia rafforzando la contiguità o, per meglio dire, il vincolo fiduciario tra "politici" e "tecnici" (titolari, gli uni rispetto agli altri, di funzioni *distinte*, ma non *separate*)¹⁸, analogamente a quanto avviene nelle aziende private relativamente al rapporto tra azionisti e managers¹⁹, sia consentendo, nello stesso tempo, alla Giunta regionale di avvalersi di un'adeguata rete di dirigenti, ben radicata nell'apparato organizzativo del territorio (ovvero distribuita tra i vari enti pubblici, enti pubblici economici, aziende sanitarie ed ospedaliere, fondazioni, agenzie, consorzi, etc.) ed in grado di esercitare, in condizioni di relativa autonomia, tutte le normali funzioni di gestione, avendo riguardo (solo) per l'indirizzo politico-amministrativo generale fatto proprio dalla giunta²⁰.

In linea generale, quindi, questa specifica caratterizzazione dell'apparato dirigenziale pubblico evidenzia, innanzitutto, come la natura strettamente fiduciaria del rapporto tra esecutivo e dirigenti abbia riprodotto, fondamentalmente, anche in ambito regionale (parallelamente a quanto introdotto a livello nazionale), la valenza (non priva di rischi ed ambiguità) di un vero e proprio "contrappeso", traducibile, per così dire, in un incremento del "potere di decisione politica" della Giunta, rispetto alla marcata differenziazione, favorita dalla tendenziale "aziendalizzazione" dei

¹⁸ La specifica natura assunta dalla ripartizione di funzioni tra gli organi politici di indirizzo e gli organi tecnici di gestione risulta, di per sé, particolarmente significativa per cogliere non solo il reciproco rapporto tra decisione "politica" e decisione "tecnica", ma, anche, per individuare il grado, per così dire, di "sintonia" e di "osmosi" tra le istanze proprie della "politica" (quali, ad esempio, la partecipazione, la condivisione, la giustizia, l'equità, etc.), e quelle proprie della "gestione" e dell'"economia" (quali, ad esempio, l'efficienza, la funzionalità, la concorrenza, l'utilità, etc.). Appare necessario evidenziare, pertanto, come la *distinzione* tra funzioni (politiche) di indirizzo e funzioni (tecniche) di gestione non comporti affatto una *separazione* di competenze, ma, piuttosto, una loro peculiare articolazione ed interazione. Approfondisce le differenze tra *separazione* e *distinzione* di funzioni pubbliche, mostrando, secondo un'impostazione qui condivisa, come risulti inopportuno, se non proprio impossibile, affermare un principio di *separazione* tra funzioni politiche, da una parte, e funzioni tecnico-gestionali, dall'altra, soprattutto se contestualizzato nel nostro ordinamento costituzionale, P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, in part. pp. 55 ss.. In merito alla evoluzione della distribuzione di attribuzioni tra "politici" e "dirigenti" determinato, in particolare, dal processo di *privatizzazione del pubblico impiego*, a partire dai primi anni '90, risultano particolarmente incisive le considerazioni di C. DE FIORES, «*I pubblici impiegati sono al servizio della nazione*? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V., in *Diritto Pubblico*, 2006, pp. 149 ss., il quale pone in rilievo, tra l'altro, come la progressiva trasformazione del lavoro pubblico comporti una alterazione sostanziale non solo del rapporto tra funzione politica e funzione tecnico-economica (svolta "al servizio esclusivo della nazione"), ma, anche, delle finalità intrinseche incorporate da quest'ultima (in part. pp. 167 ss.).

¹⁹ L'assunto in base al quale la previsione di uno stretto vincolo fiduciario tra esecutivo ed apparato dirigenziale determini una maggiore efficienza della Pubblica amministrazione, lungi dal costituire un approccio unanimemente accettato, è mutuato dalle teorie del c.d. *New Public Management*, sviluppatasi a partire dalla seconda metà degli anni '90. A questo proposito, mette, ad esempio, in rilievo alcune criticità riconducibili alle premesse teoriche appena richiamate, pur condividendone, fondamentalmente, l'impostazione di fondo, A. SANDULLI (a cura di), *Diritto amministrativo applicato*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 96.

²⁰ E' appena il caso di sottolineare come la specificità del vincolo, proprio del "sistema delle spoglie", che lega i dirigenti all'esecutivo, si fondi sul presupposto che mentre tale vincolo appare forte nella fase iniziale del rapporto, sostanziandosi nel potere, altamente discrezionale, di scelta e di nomina del dirigente stesso da parte del potere politico, quello stesso vincolo è (o, meglio, dovrebbe essere) destinato ad attenuarsi successivamente, fino a limitarsi ad una mera attività di verifica e di controllo dei risultati di gestione.

comparti amministrativi, tra la fase di definizione degli obiettivi, affidata all'indirizzo politico (unitamente all'attività di controllo dei risultati), e quella di gestione tecnica, economica e finanziaria, assegnata ai dirigenti.

Tale contrappeso, tuttavia, pur mirando a salvaguardare il necessario nesso funzionale tra le finalità politico-istituzionali generali e gli obiettivi tecnico-economici particolari, finirebbe, in realtà, col trasformare l'originaria connessione di natura "oggettiva" tra decisione politica ed amministrazione (fondata, essenzialmente, sul tradizionale significato assunto dal principio costituzionale di *imparzialità*) in una di tipo, almeno parzialmente, "soggettivo" (incardinata, sostanzialmente, sul principio di *responsabilità dell'esecutivo*)²¹ tra politici e dirigenti, rendendo possibili, in tal modo, nuove forme e, soprattutto, nuove "logiche" di interazione tra "sfera politica" e "sfera amministrativa", spesso finalizzate soltanto a rafforzare il potere esecutivo.

E' opportuno evidenziare, tra l'altro, come la connessione appena richiamata, pur trovando fondamento nell'esigenza di una maggiore coesione tra il livello politico e quello burocratico, implichi, altresì, da un lato, un radicale mutamento dei presupposti generali sui quali fondare il vincolo costituzionale di *imparzialità*, e, dall'altro, una ulteriore trasformazione del rapporto tra siffatti livelli, alla luce del quale la distinzione tra "politici" e "tecnici" finirebbe col configurarsi in termini non già di subordinazione e distinzione, ma di coordinamento e di collaborazione tra gli stessi, cui corrisponderebbe una ambigua distribuzione di responsabilità²².

Con questi presupposti, si rischia di avallare, peraltro, un innominato potere, per certi versi, lasciato implicitamente nella disponibilità dell'esecutivo, di intervenire sui dirigenti (e, quindi di condizionarne, inevitabilmente, le scelte) non solo nella fase, per così dire, "genetica" della nomina ed in quella ("fisiologica") del mero controllo della gestione, ma, anche, durante tutto il mandato, attraverso la "minaccia" (più o meno latente) della revoca anticipata dell'incarico, determinando,

²¹ E' evidente come l'emersione, in qualche misura, di un principio di responsabilità dell'esecutivo, ovvero, sotto certi aspetti, di una connessione diretta tra mandato politico affidato a quest'ultimo e "risultati" conseguiti dallo stesso, segnerebbe, inevitabilmente, un punto di divaricazione e di "crisi" rispetto alla tradizionale distinzione tra politica ed amministrazione fatta propria dal nostro ordinamento, ponendo, forse, persino le basi per una sorta di decostituzionalizzazione "materiale" del principio di *imparzialità* della P.a. Quest'ultimo, infatti, svincolandosi dalla distinzione secca tra piano politico e piano amministrativo, rischia di divenire esso stesso oggetto di una specie di negoziazione politica "permanente", più che di vera e propria attuazione normativa, a partire dalla definizione del suo significato e della sua stessa funzione, da parte degli organi di indirizzo politico.

²² Già i d. l.vi nn. 80 e 387 del 1998, modificando il d. l.vo 29/93, se, per un verso, hanno accentuato la distinzione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e quella di gestione-attuazione, per l'altro, hanno determinato il superamento del rapporto gerarchico tra le funzioni stesse, privilegiandone il coordinamento funzionale di tipo collaborativo. Una siffatta evoluzione del rapporto tra funzione di indirizzo e funzione di gestione-attuazione, è stata richiamata, peraltro, anche dalla recente sent. n. 103 del 2007, laddove la Consulta, in diversi passaggi, pone in rilievo come la disciplina del rapporto *de qua* non sia più inquadrabile, esclusivamente, in termini di subordinazione e gerarchia.

quindi, uno stato di sostanziale soggezione permanente della dirigenza al potere politico, con la conseguente lesione potenziale del vincolo, imposto ai dirigenti dalla Costituzione, di svolgere le proprie funzioni *al servizio esclusivo della nazione*²³.

Il caso delle discipline regionali, rispetto all'applicazione statale, del "sistema delle spoglie", solleva, poi, ulteriori problemi, così come si è già avuto modo di fare cenno, in ordine alla intersezione, ed alle conseguenti reciproche interferenze, tra la disciplina (di natura sostanzialmente civilistica) del rapporto di lavoro, di competenza esclusiva dello Stato (ex art. 117, co. 2 lett. l, Cost.), e quella del rapporto di ufficio, riconducibile alla competenza residuale delle Regioni (ex art. 117, co. 4 Cost.).

Basti considerare, a questo riguardo, anche solo la natura dell'incarico dirigenziale, di cui appare possibile elaborare interpretazioni persino opposte con rilevanti ricadute sul piano ordinamentale. E' possibile, infatti, riscontrare tutto ciò non solo in linea teorica, ma, anche, in concreto, confrontando, ad esempio, l'indirizzo maturato in seno alla Cassazione²⁴, in base al quale il conferimento degli incarichi, relativi agli uffici di maggiore rilevanza dell'amministrazione pubblica, costituisce un atto privatistico, finalizzato alla mera individuazione delle mansioni del dirigente (e, quindi, retto dal diritto privato), con quello fatto proprio dalla Corte costituzionale, pur tra incertezze e parziali ripensamenti, in base al quale, come si avrà modo di approfondire in seguito, l'atto di conferimento in questione viene qualificato, sostanzialmente, come provvedimento amministrativo, idoneo ad incidere sul rapporto di ufficio e, più in generale, sui profili organizzativi dell'amministrazione regionale.

Le implicazioni, sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni, appaiono evidenti: nel caso in cui l'incarico dirigenziale regionale venga inteso in chiave privatistica, la competenza a disciplinarne le modalità di conferimento e di revoca spetterebbe allo Stato; nel caso in cui il conferimento dello stesso incarico venga inteso come un atto di natura pubblicistica, rientrerebbe nella disciplina dell'organizzazione amministrativa di competenza regionale.

Il rapporto tra esecutivo e burocrati, in regime di "*spoil system*", dunque, alla luce di quanto evidenziato, sembra destare non poche perplessità tanto in ordine alla compatibilità sostanziale tra

²³ E' evidente come la "personalizzazione" del rapporto tra esecutivo e dirigenti, anche alla luce di quanto rilevato in questa sede, sembri comportare il rischio, tutt'altro che teorico, di trasformare l'attività dei dirigenti da un *servizio alla nazione* in un servizio, per così dire, "rivolto" alla maggioranza di governo, così come evidenzia, tra gli altri, C. DE FIORES, «*I pubblici impiegati sono al servizio della nazione*»? , cit., pp. 149 ss..

²⁴ In tal senso, in particolare, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 5659/2004.

la disciplina dello “*status*”²⁵ complessivo dei dirigenti ed i principi generali di cui agli artt. 97 e 98 Cost., quanto in relazione alla disciplina del rapporto di lavoro, del rapporto di ufficio e del relativo riparto di competenze tra Stato ed autonomie.

2 - Il percorso “per aggiustamenti” seguito dalla Corte costituzionale nell’inquadrare il “sistema delle spoglie” regionale.

La Corte costituzionale è stata chiamata ad esaminare, specificamente, la complessa problematica inerente l’applicazione del “sistema delle spoglie” in ambito regionale a partire dalla sentenza n. 233/06, la quale costituisce, sotto certi aspetti, una sorta di “pronuncia pilota” per tutta la giurisprudenza in materia, che si è “stratificata” successivamente, non senza incertezze e difficoltà.

Il tema, pur non costituendo, come noto, una novità in assoluto²⁶, sembra mostrare, proprio con questa sentenza, tutta la sua multiforme problematicità che impatta non solo le tradizionali criticità connesse all’applicazione dello “*spoil system*” (quali, ad esempio, il rapporto tra decisione politica e gestione tecnico-economica, l’autonomia decisionale e l’efficienza della dirigenza pubblica, la “precarizzazione” del rapporto tra enti pubblici e dirigenti), ma, anche, il rapporto tra autonomia regionale ed assetto della P.a..

E’ opportuno rammentare come all’origine del giudizio di costituzionalità vi fossero talune disposizioni contenute in due leggi della Regione Calabria (la n. 12 del 3 giugno 2005²⁷ e la n. 13 del 17 agosto 2005²⁸) ed in una della Regione Abruzzo (la n. 27 del 12 agosto 2005²⁹), con le quali

²⁵ E’ opportuno sottolineare come il termine “*status*”, in questa sede, non voglia connotare la particolare fase di avanzamento della carriera del dirigente (connotazione, questa, valida in passato, ma da ritenersi, oggi, sotto molti aspetti superata dalla impostazione di tipo “funzionale” del rapporto tra dirigenza ed esecutivo), ma solo la qualifica ed il trattamento economico del dirigente stesso.

²⁶ E’ sufficiente ricordare, infatti, come la Corte abbia dovuto affrontare, sia pure marginalmente, il medesimo argomento già in occasione della sentenza n. 2/04, relativa al giudizio di legittimità costituzionale dello Statuto della Regione Calabria (e, più specificamente, per la parte che qui interessa, dell’art. 50 dello stesso).

²⁷ E’ la legge regionale recante “*Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria*”, della quale vengono sottoposti al giudizio della Corte i commi da 1 ad 8 dell’art. 1.

²⁸ Si tratta della legge regionale recante “*Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l’anno 2005 ai sensi dell’art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8*”, rispetto alla quale viene sollevata la questione di legittimità costituzionale in ordine agli artt. 14, co. 3, e 24.

²⁹ Si fa riferimento, in particolare, alla legge regionale recante “*Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo*”, della quale vengono impugnati gli artt. 1, co. 1 e 2, e 2.

veniva introdotto, a vario titolo, l'azzeramento automatico delle nomine di natura fiduciaria in coincidenza con il rinnovo della Giunta regionale.

Volendo richiamare, molto brevemente, i punti salienti della questione sollevata, ci si può limitare ad evidenziare come tali leggi, da una parte, sancivano la decadenza automatica delle nomine e degli incarichi dirigenziali apicali all'interno di soggetti o enti (di amministrazione e di controllo) dipendenti, più o meno direttamente, dalla Regione, in coincidenza con l'insediamento dei nuovi organi rappresentativi di quest'ultima, ed, in ogni caso, senza alcuna valutazione tecnica circa la "qualità" dell'operato dei dirigenti stessi³⁰, e, dall'altra, prevedevano la possibile sostituzione di dirigenti anche non apicali delle Aziende ospedaliere e delle Aziende Sanitarie Locali³¹ in concomitanza con la nomina dei nuovi Direttori Generali delle stesse Aziende³², prefigurando, sostanzialmente, a livello regionale, una forma molto spinta di "politicizzazione" degli incarichi conferiti ai massimi dirigenti pubblici a prescindere non solo dalle competenze e dall'attività svolta dagli stessi, ma, anche, dal contenuto e dalla durata dei relativi contratti di lavoro.

Tali previsioni normative, dunque, non hanno mancato di sollevare dubbi di costituzionalità sotto molteplici profili, per un verso, rispetto agli artt. 3 (in ordine alla *ragionevolezza* della norma) e 97 della Costituzione (in riferimento al principio del *buon andamento* della Pubblica amministrazione), e, per l'altro, alla luce dell'art. 117, co. 2, lett. g (in relazione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*") e lett. l della Costituzione (facendo riferimento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "*ordinamento civile*").

La Consulta, chiamata a giudicare le leggi regionali poc'anzi richiamate, ha accolto solo parzialmente i rilievi di incostituzionalità, per un verso rigettando quelli relativi alla meccanicità degli automatismi di revoca delle nomine in regime di "*spoil system*" sostanzialmente impermeabili ad ogni valutazione tecnico-qualitativa, e, per l'altro, limitando l'estensione dell'applicazione di siffatti meccanismi solo ai responsabili ed ai dirigenti di livello apicale, come nel caso dei direttori e dei responsabili dei dipartimenti e dei distretti sanitari.

Le argomentazioni addotte dal Giudice delle leggi hanno, quindi, consentito, in questa "prima fase" della sua giurisprudenza sul tema, una applicazione parziale, ancorché non ben delimitata e,

³⁰ Legge della Regione Calabria n. 12/05, art. 1, commi da 1 a 8, e legge della Regione Abruzzo n. 27/05, artt. 1 e 2.

³¹ Ci si riferisce, più specificamente, ai direttori amministrativi e sanitari, ai responsabili dei dipartimenti amministrativi e sanitari, nonché ai responsabili dei distretti sanitari territoriali.

³² Legge della Regione Calabria n. 13/05, in part. artt. 14, comma 3, e 24.

potenzialmente, anche estesa, del “sistema delle spoglie”, argomentando la legittima possibilità di prevedere alcuni meccanismi di nomina, su base strettamente fiduciaria, nei casi in cui la natura stessa dell’incarico, riguardante specificamente la dirigenza apicale, sia connotata dall’*intuitu personae*, ovvero quando vi sia una diretta ed inscindibile contiguità tra le scelte di fondo di politica amministrativa e le scelte generali di politica gestionale³³.

La Corte, infatti, ha evidenziato, in particolare, che “*la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata; e del resto nemmeno si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina*”³⁴, e che il vincolo strettamente fiduciario, per le nomine fondate sull’*intuitu personae*, è funzionale al rafforzamento della “*coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato)*”³⁵, proprio per consentire il buon andamento dell’attività di direzione.

Essa, tuttavia, è risultata poco convincente nel suo ragionamento mostrando non poche incertezze nel valutare le implicazioni insite in tale approccio non solo in relazione al nesso tra siffatti meccanismi e l’obiettivo di perseguire l’efficienza organizzativa ed operativa della P.a.³⁶ (nel rispetto dei principi costituzionali di *imparzialità* e *buon andamento*), ma anche alla luce del riparto di competenze normative e delle esigenze di coordinamento tra il livello statale e quello regionale. Al di là dei profili inerenti lo stretto rapporto tra il “meccanismo delle spoglie” ed i principi costituzionali di *imparzialità* e *buon andamento*, nel ricostruire il riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali, relativamente ad ambiti che, in qualche modo, intersecano, contemporaneamente, l’*ordinamento civile* (di competenza esclusiva dello Stato) e l’*ordinamento* e

³³ Volendo fare riferimento alla schematizzazione che individua le quattro “leve” fondamentali attraverso le quali si sostanzia il governo della Pubblica amministrazione nei poteri “*di indirizzo politico*”, “*di amministrazione concreta*”, “*di controllo sui risultati*” e “*di scelta dei dirigenti*” (formulata in C. D’ORTA, *La nuova disciplina della dirigenza pubblica alla prova dei fatti: un’attuazione strabica*, in *Lav. nelle p.a.*, 2001, pp. 103 ss., in part. P. 104), si tratta, nella fattispecie, dei dirigenti chiamati a garantire, innanzitutto, la coerenza e, per così dire, il “collegamento” tra il “*potere di indirizzo politico*” ed il “*potere di amministrazione concreta*”.

³⁴ Sent. n. 233/06, punto 2.4 dei *Considerato in diritto*.

³⁵ Punto 4.1 dei *Considerato in diritto*.

³⁶ V., tra gli altri, S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, cit.; G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2006, pagg. 690 ss.; F. JORIO, *La legittimità costituzionale dello spoil system. I nuovi scenari tracciati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 233 del 2006 in materia di “ordinamento civile”*, in rete, <http://www.federalismi.it>.

l'organizzazione amministrativa delle Regioni (di competenza residuale di queste ultime), avrebbe utilizzato, infatti, un criterio esclusivamente “empirico-oggettivo”, considerando, in particolare, i settori sui quali insiste e prevale³⁷ la competenza di cui all’art. 117, co. 2, lett. l, Cost. sulla base della loro mera connotazione fattuale, ovvero alla luce della possibilità o meno, per un verso, di individuare, quale oggetto della disciplina, semplicemente dei rapporti di natura civilistica, e, per l’altro, di valutare come “prevalenti” il complesso di interessi tutelati, attraverso l’esercizio della competenza stessa, rispetto ad altri interessi coinvolti e, per così dire, “concorrenti” con i primi.

La Corte, in effetti, ha finito col ridimensionare drasticamente il fondamento privatistico del rapporto di lavoro escludendo in maniera “secca” il coinvolgimento della competenza esclusiva statale in materia di *ordinamento civile* e rilevando semplicemente la secca riconducibilità dei meccanismi di *spoil system* alla disciplina dell’organizzazione amministrativa regionale³⁸.

Particolarmente significative sono, al riguardo, le (succinte) considerazioni della Consulta, relative alla materia *ordinamento civile*, sviluppate al punto 4.2, laddove, facendo riferimento ai commi 6 e 7 della legge n. 13/05, viene esclusa la competenza dello Stato unicamente perché le disposizioni censurate, riguardanti la decadenza dell’incarico dirigenziale e le sue possibili ricadute sul sottostante rapporto di lavoro, avrebbero ad oggetto solo gli effetti derivanti dalla scadenza della durata dell’incarico, i quali rientrerebbero “materialmente” nella competenza residuale delle Regioni a prescindere dalla natura dell’incarico stesso.

Tale ragionamento appare, nel suo complesso, non del tutto convincente almeno per due motivi.

Il primo riguarda la stessa possibilità di delimitare “oggettivamente” e coerentemente l’ambito sul quale insiste o, come nel caso di specie, dal quale viene esclusa la competenza in “materia” di *ordinamento civile*, soprattutto in considerazione degli effetti (e delle aporie) che dalla suddetta delimitazione (presumibilmente) deriverebbero o, quantomeno, potrebbero derivare.

Il secondo motivo attiene, invece, all’impossibilità di prescindere dalla interdipendenza tra i profili civilistici (legati al contratto di lavoro) ed i profili pubblicistici (legati all’organizzazione

³⁷ Quello della “prevalenza” è, come noto, uno dei principi utilizzati dalla Corte per stabilire, in base alla natura ed alla consistenza degli interessi coinvolti, quale competenza possa essere esercitata legittimamente laddove vi siano due competenze costituzionalmente garantite che insistono, contemporaneamente, sullo stesso ambito, ad esempio, sotto forma di competenza “materiale” e di limite all’esercizio della stessa. Sottolinea come appaia quantomeno problematica l’applicazione di tale criterio nella giurisprudenza costituzionale relativa alla competenza in materia di *ordinamento civile* (considerata all’indomani della sent. n. 233/06), C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile: materia o limite?*, in rete, <http://www.federalismi.it>, pp. 9 ss..

³⁸ Punti 4.2 e 5 dei *Considerato in diritto*.

amministrativa regionale)³⁹ ed alla difficoltà di considerare la competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), come una materia in senso stretto, dal contenuto oggettivamente individuato, e, nello stesso tempo, inquadrate l'interazione e le possibili interferenze con le altre competenze (quale quella relativa all'*ordinamento ed all'organizzazione della Regione*) alla luce del criterio di prevalenza⁴⁰, il quale risulterebbe certamente più congruo se riferito all'applicazione della competenza stessa sotto forma di limite alla legislazione regionale⁴¹.

Ad ogni modo, la sentenza, oltre a non risultare soddisfacente per i motivi considerati, ha lasciato irrisolti anche numerosi altri aspetti problematici inerenti la chiara definizione e delimitazione dell'area fiduciaria, che resta sotto molti aspetti "nebulosa" ed incerta, nonché le ricadute generali sul contratto di lavoro derivanti dalla qualificazione del provvedimento di incarico come avente natura pubblicistica, a fronte di un rapporto di lavoro sostanzialmente privatizzato.

2.1 - La "seconda fase" della giurisprudenza costituzionale: le pronunce n. 104/07 e n. 351/08 ed i suoi riflessi sull'esercizio della potestà legislativa regionale.

La Consulta è tornata ad occuparsi della disciplina di meccanismi di *spoils system* regionale in occasione delle sentenze nn. 104/07 e n. 351/08, segnando un vero e proprio "cambio di passo" nell'approccio al tema in esame.

Nel primo caso, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale riguardava una questione, promossa dal Consiglio di Stato, riguardante, in particolare, il combinato disposto dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge 17 febbraio 2005, n. 9⁴² e l'articolo 55, comma 4, della legge

³⁹ Vi è, infatti, chi rileva l'impossibilità di distinguere, ad esempio, se la disciplina per legge della durata dell'incarico, che ha effetti evidenti sulla durata del contratto, sia da intendere come una norma sulla sola organizzazione (differenziabile dalla legislazione regionale) o anche sul rapporto di lavoro (rientrante nella materia "ordinamento civile") e quindi non differenziabile. Così F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, cit..

⁴⁰ Così, ad es., nelle sentt. nn. 50 e 51 del 2005, nelle quali la Corte, nell'inquadrare la c.d. "concorrenza delle competenze", evidenzia come in taluni casi, non potendosi individuare un confine netto fra la competenza legislativa statale e quella regionale, si debba utilizzare due "principi guida", ovvero quello di leale collaborazione, e quello di "prevalenza".

⁴¹ Ha evidenziato l'incerta natura, di materia, o di limite, della competenza statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l, Cost. che sembra emergere dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema, C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile: materia o limite?*, cit., il quale critica, in particolare, la possibilità di considerare la competenza *de qua* come un limite a partire dalla sua positivizzazione nel Titolo V della Costituzione.

⁴² Si fa riferimento alla *Legge finanziaria regionale per l'esercizio finanziario 2005*.

11 novembre 2004, n. 1⁴³ della Regione Lazio, nonché altre disposizioni di una legge della stessa Regione Lazio e di una della Regione Sicilia⁴⁴.

Più in particolare, una delle norme oggetto del sindacato di costituzionalità aveva, tra l'altro, introdotto, nell'ordinamento della Regione Lazio, una disciplina del rapporto tra i direttori generali delle Asl e l'amministrazione regionale in base alla quale veniva sancita la decadenza automatica dei direttori generali stessi allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale, facendo salva solo la possibilità di rinnovarne l'incarico seguendo, in ogni caso, lo stesso iter previsto per la nomina⁴⁵.

La Consulta, così ha avuto modo non solo di tornare su di un tema insidioso ed, evidentemente, ancora controverso, quale quello dello *spoil system*, ma, anche, di mettere a fuoco alcuni passaggi interpretativi di fondo che la precedente sentenza n. 233/06 aveva, forse, reso "sdruciolevoli", se non proprio ambigui, soprattutto se contestualizzati alla luce della più ampia giurisprudenza costituzionale relativa ai principi di imparzialità, efficienza e continuità dell'attività amministrativa.

Tra i vari e numerosi rilievi prospettati dal giudice remittente, quello su cui si è maggiormente concentrata la Corte riguardava, in sostanza, da un lato, la *ratio* insita nei principi di *imparzialità* e di *efficienza* ai quali è sottoposta l'organizzazione e l'attività dei pubblici uffici dipendenti dalla Regione, e, dall'altro, i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale relativamente alla disciplina della dirigenza pubblica e, più in generale, dell'organizzazione amministrativa della Regione stessa.

⁴³ E' questa la legge che adotta il *Nuovo Statuto della Regione Lazio*.

⁴⁴ La sentenza in oggetto ha investito, infatti, anche l'art. 43, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 ("*Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006*"), nonché l'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (recante "*Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002*"), i quali, tuttavia, appaiono sostanzialmente ininfluenti ai fini dell'esito della pronuncia.

⁴⁵ E' l'art. 55 dello Statuto della Regione Lazio, recante "*Enti pubblici dipendenti*", a prevedere, tra l'altro, la possibilità di istituire enti pubblici dipendenti dalla Regione (comma 1), all'interno dei quali i "*componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio (regionale), salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina*" (comma 4). L'art. 71 della legge della Regione Lazio n. 9/05 (recante "*Disposizioni per la prima attuazione delle norme statutarie in materia di nomine e designazioni di competenza degli organi della Regione e degli enti dipendenti*"), invece, stabiliva, tra l'altro, che "*nelle more dell'adeguamento della normativa regionale (alla legge statutaria, le norme dello statuto regionale) concernenti la decadenza dalla carica di componente degli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali presso la Regione e gli enti pubblici dipendenti, (si applicano), anche in deroga alle disposizioni contenute nelle specifiche leggi vigenti in materia*" (comma 1), "*a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello statuto, degli organi di riferimento della Regione o degli enti pubblici dipendenti*" (comma 3); ed, in particolare, "*nelle ipotesi in cui la carica di organo istituzionale di ente pubblico dipendente, anche economico, in atto alla data di entrata in vigore dello statuto, sia svolta mediante rapporto di lavoro regolato da contratto di diritto privato, la durata del contratto stesso è adeguata di diritto ai termini previsti dall'articolo 55, comma 4*" (comma 4, lettera a).

La disamina del Giudice delle leggi, infatti, movendo, ancora una volta, dall'esame della compatibilità tra "il metodo di relazioni tra politica e amministrazione" sotteso ai meccanismi di *spoils system*, ed i principi di *imparzialità* e di *buon andamento*, anche sulla scorta di quanto già evidenziato dalla sentenza n. 233/06 (peraltro richiamata in più punti), giunge a circoscrivere meglio e, per certi versi, a ridimensionare la legittima applicabilità del "sistema delle spoglie", avendo occasione di specificare talune implicazioni di carattere generale che la summenzionata pronuncia del 2006 sembrava aver "lasciato in sospeso", trascurato o, quantomeno, non del tutto chiarito.

In effetti, le considerazioni articolate nella sentenza n. 104/07, pur manifestando, *prima facie*, dei segni di continuità, perlomeno sotto il profilo formale o, per così dire, "filologico", con la precedente decisione, n. 233/06, evidenziano, in realtà, ad un esame più attento degli stessi, una maggiore attenzione da parte del Giudice costituzionale nel limitare gli spazi, lasciati nella disponibilità dell'esecutivo regionale, entro cui risulti legittima la cosiddetta "politicizzazione" delle nomine dirigenziali⁴⁶, contribuendo, in tal modo, a stabilizzare e razionalizzare un ambito di normazione sotto molti aspetti ancora "incerto" sotto il profilo della compatibilità tra il quadro legislativo in materia ed i vincoli costituzionali vigenti.

La Corte, in sostanza, avrebbe evidenziato come la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali in concomitanza con il rinnovo degli organi rappresentativi regionali (che, nella fattispecie, si sostanziava nella decadenza del direttore generale della Asl allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento di un nuovo Consiglio), non rappresenti, sempre e comunque, un necessario (e, quindi, legittimo) strumento di coesione tra organo politico e vertice burocratico, ma rischi di divenire, piuttosto, un arbitrario ed ingiustificato strumento di controllo politico da parte della maggioranza degli incarichi dirigenziali, con la conseguente lesione dei principi di distinzione tra sfera politica e sfera tecnico-gestionale, di regolarità e continuità dell'attività amministrativa, di buon andamento ed imparzialità della stessa.

Prescindendo, pertanto, dalla natura intrinseca della nomina e, più precisamente, dal fatto se essa sia fondata o meno sull'*intuitu personae* del decisore politico, è possibile rilevare, alla luce del

⁴⁶ Non mancano, infatti, taluni richiami alla sent. n. 233/06 volti a confermare o sostenere, quantomeno formalmente, i rilievi enucleati in occasione della pronuncia n. 104/07. In verità, tali richiami se, sul piano "lessicale", sembrano sancire una sorta di continuità tra le sentt. n. 233/06 e 104/07, ad una lettura più approfondita, si riconnetterebbero, sul piano sostanziale, ad inquadramenti logico-sistematici affatto differenti, dai quali sembrano derivare esiti diversi. Pone in rilievo come la Corte, pur avendo difficoltà a mutare troppo repentinamente la propria giurisprudenza in un intervallo di tempo così breve, quale quello intercorso tra le sentt. n. 233/06 e 104/07, coglie l'occasione, con quest'ultima pronuncia, per segnare un tendenziale ridimensionamento delle ipotesi di applicazione dello *spoils system*, F. MERLONI, *Verso una maggiore delimitazione dello spoils system?*, cit..

condivisibile ragionamento della Corte, come l'inderogabile tutela dell'interesse generale, posta a fondamento e fine ultimo dell'attività della Pubblica amministrazione e del più ampio intreccio di relazioni tra sfera politica e sfera tecnico-amministrativa, coincida (o, meglio, debba coincidere), essenzialmente, con il perseguimento della coerenza tecnica e gestionale, prima ancora che politica, dell'attività amministrativa stessa, ovvero con il sostanziale rispetto dei principi di continuità, imparzialità ed efficienza nei quali deve essere incardinata quest'ultima.

In altre parole, il presupposto della natura della nomina, fondata o meno sull'*intuitu personae*, diviene, nelle argomentazioni del Giudice costituzionale, una condizione necessaria, ma non sufficiente, differentemente da ciò che era sembrato emergere all'indomani della sent. n. 233/06, affinché il "sistema delle spoglie" possa risultare non in contrasto col quadro costituzionale complessivo.

La figura dei dirigenti, dunque, alla luce della sent. n. 104/2007, risulta dover essere, necessariamente, circondata da specifiche garanzie volte a tutelare non tanto un interesse *prevalente* del dirigente stesso a non vedersi ingiustamente penalizzato, quanto il diritto inderogabile della collettività a non lasciare che la dirigenza pubblica risulti depotenziata o, peggio, "manipolata", nella sua complessiva operatività⁴⁷.

In occasione della più recente sentenza n. 351/08, la Corte costituzionale è dovuta tornare ad affrontare il tema dello "*spoils system*", giudicando sulla legittimità costituzionale della legge 13 giugno 2007, n. 8, della Regione Lazio, recante "*Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*".

La legge *de qua* prevedeva, all'art. 1, che la Regione poteva deliberare, per i dipendenti di organi istituzionali di enti pubblici, decaduti dalla propria carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale (con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro), o il reintegro nelle cariche (e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro), o un'offerta di equo indennizzo.

La Consulta trovatasi, quindi, di fronte a ciò che sembrava prospettarsi come un mero tentativo di elusione degli effetti delle proprie declaratorie di illegittimità, ha potuto ribadire

⁴⁷ In realtà, sembra potersi rilevare, innanzitutto, come, in questo caso, l'interesse collettivo a vedersi garantita un'amministrazione efficiente, risulti prioritaria ed assorbente rispetto ad altri interessi, costretti a scivolare sullo sfondo, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata. E' interessante sottolineare, peraltro, come, alla luce di tutto ciò, sembra trovare una significativa conferma la considerazione secondo cui sarebbe definitivamente "caduto lo sbarramento tra quelli che erano ritenuti (nell'alternativa pubblico-privato) i due emisferi del mondo giuridico" (Così N. Lipari, *Il diritto privato fra fonti statali e legislazione regionale*, in AA.VV., "*L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*", Giuffrè, 2003, p. 5).

importanti principi inerenti il rapporto tra dirigenti, P.a. e Regione, per mezzo di una pronuncia che sembra costituire quasi una sorta di “giudizio di ottemperanza”, così come è stato efficacemente osservato in dottrina⁴⁸.

Ha evidenziato, infatti, in particolare, come i principi di *imparzialità* e di *buon andamento* esigano che la posizione dei dirigenti (nella fattispecie il direttore generale di azienda sanitaria locale) debba essere circondata da garanzie, soprattutto in considerazione del fatto che, nel settore pubblico, garanzie e limiti devono essere previsti “*non solo e non tanto nell’interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi*”⁴⁹.

E’ evidente, infatti, così come ribadisce la Corte, che un regime di automatica cessazione dell’incarico, che non rispetti il giusto procedimento, e che non garantisca, al dirigente rimosso, il diritto di far valere le proprie ragioni, contrasti con l’imparzialità amministrativa, così come contrasta con il buon andamento “*un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescindendo dall’accertamento dei risultati conseguiti*”⁵⁰ dal momento che risulterebbe, altrimenti, pregiudicato l’esercizio di ogni effettiva tutela degli interessi sottostanti.

Tale tutela, inoltre, non potrebbe nemmeno esaurirsi nella previsione di eventuali forme di riparazione economica, quale il risarcimento del danno o altre indennità, le quali “*non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi*”⁵¹.

In altre parole, il Giudice delle leggi non manca, in tale occasione di aggiungere un ulteriore, significativo tassello al quadro interpretativo cristallizzatosi nel diritto vivente in merito alle finalità, alle peculiarità ed ai rischi che caratterizzano lo “*spoils system*”, nonché alla *ratio*, ai limiti ed alle garanzie che devono connotare lo stesso.

Non si può non condividere, quindi, come, nel caso di specie, le forme previste di riparazione economica non solo non risolvano il pregiudizio derivante dalla decadenza automatica del dirigente, ma, al contrario, lo aggravano prevedendo una “*forma onerosa di spoils system*” con ricadute finanziarie negative su tutta la collettività⁵².

⁴⁸ V. F. Cortese, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l’inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 114 ss..

⁴⁹ Sent. 351/08, Punto 2 dei *Considerato in diritto*.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Sul punto v., tra gli altri, M. MIDIRI, *Spoils system, interesse pubblico, risarcimento del danno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 3874 ss..

3 - Alcune considerazioni finali.

Volendo sviluppare alcune notazioni finali, relative all'applicazione dello "*spoil system*" negli ordinamenti regionali, alla luce delle considerazioni sviluppate dalla Corte, lungo un percorso che si è dimostrato non sempre facile e lineare, è possibile rilevare, in linea generale, innanzitutto, come la sostanziale "fidelizzazione" di una parte più o meno cospicua della dirigenza da parte della Giunta regionale, se esaminata nelle sue molteplici implicazioni di ordine politico-istituzionale, oltre che giuridico, risulta ascrivibile solo in parte all'esigenza di incrementare l'efficienza della P.a., dal momento che essa sembra collocarsi, complessivamente, non tanto o, quantomeno, non solo, sul mero "piano basso" dell'organizzazione e della modernizzazione del settore pubblico, quanto sul "piano alto" del mutamento in profondità della nostra costituzione materiale che nel rafforzamento generale dell'esecutivo e nella ri-articolazione dei livelli di governo trova le sue direttrici fondamentali.

In effetti, è proprio in questa chiave che è possibile "decifrare" gli "aggiustamenti" che hanno caratterizzato la più recente giurisprudenza costituzionale in materia.

la Consulta, infatti, nella "prima fase" della sua giurisprudenza, con la "sentenza pilota" n. 233/06, nella quale risultavano, forse, troppo enfatizzate le esigenze di *coesione* tra dirigenza apicale e Giunta regionale, con la conseguente apertura a forme anche molto spinte di "fidelizzazione" e "politicizzazione" delle nomine dirigenziali, sembrava trascurare le implicazioni che ne derivavano in ordine tanto alla precarizzazione ed involuzione delle funzioni tecnico-gestionali, quanto al delicato bilanciamento tra le istanze di autonomia organizzativa delle Regioni, da un lato, e le esigenze "unitarie", ovvero non differenziabili a livello territoriale, di tenuta del sistema di rapporti tra P.a. e dirigenti e, più in generale, tra "sfera politica" e "sfera tecnico-amministrativa".

Solo gli interventi successivi hanno potuto chiarire e, per certi versi, "rettificare" le incertezze e le ambiguità iniziali, puntualizzando, peraltro, più o meno direttamente, la *ratio*, i confini ed i limiti sia degli interessi privati che di quelli pubblici in gioco.

In conclusione, ci si può accorgere, tuttavia, come se, per un verso, emerga lo sforzo da parte del Giudice delle leggi di offrire risposte adeguate alle esigenze di armonizzazione tra centro e

periferia, nonché di razionalizzazione dell'intero ordinamento, attraverso la "plastica" evoluzione del diritto vivente, pur tra i non trascurabili "aggiustamenti di rotta" che, talvolta, ne segnano il percorso, per l'altro, continuano a restare sullo sfondo dell'ordinamento repubblicano significativi nodi irrisolti e perduranti tensioni in ordine all'esercizio delle rispettive competenze da parte dello Stato e delle Regioni, con il rischio costante che ciò possa logorare o, persino, alterare il sistema complessivo dei bilanciamenti che connotano la nostra forma di Stato ed, in particolare, la peculiare natura del nostro regionalismo.

Considerando, specificamente, l'angolo visuale offertoci dal delicato rapporto tra la disciplina regionale dello *spoil system* ed il riparto di competenze tra Stato ed autonomie, risulta evidente come continuano a palesarsi, anche in questo ambito, innanzitutto gli effetti delle "debolezze" e delle vere e proprie ambiguità insite nella riforma introdotta dalla l. cost. n. 3/01⁵³.

E' possibile riscontrare, infatti, come né le istanze di maggiore autonomia da parte degli enti territoriali, né le esigenze di coesione e di unitarietà dell'ordinamento sembrano trovare un supporto adeguato nell'impianto dato al Titolo V della Parte seconda della Costituzione ed, *in primis*, nel sistema di attribuzione delle competenze legislative.

Tale sistema di attribuzione, in effetti, fondandosi, perlomeno formalmente, su di un criterio di riparto "per materie", e rinunciando, altresì, al riferimento testuale all'*interesse nazionale*⁵⁴, da un lato, sembra trascurare il problema delle interferenze tra le diverse tipologie di competenze (esclusive, concorrenti e residuali) affidandone, implicitamente, la soluzione esclusivamente al giudizio (caso per caso) della Consulta, con l'effetto di accrescerne a dismisura l'intervento e di rendere instabili ed incerti gli ambiti di intervento dello Stato e delle Regioni, e, dall'altro, rende

⁵³ E' opportuno rimarcare, peraltro, come la modifica del Titolo V continui ad apparire ancora avvolta, per certi versi, a distanza di ben sette anni dalla sua entrata in vigore, da una sorta di "aura di precarietà", risultando relegata in una condizione, per così dire, di "transizione permanente", la quale oltre ad inficiarne, inevitabilmente, sotto molti aspetti, l'operatività e la piena attuazione, ne delegittima altresì il contenuto amplificandone, di conseguenza, le ambiguità e le incongruenze.

⁵⁴ Non va dimenticato, a tale proposito, come, all'indomani della rimozione, perlomeno "testuale", dell'*interesse nazionale* dalla Carta costituzionale, l'insopprimibile esigenza di garantire l'unitarietà dell'ordinamento sembri aver trovato risposta, innanzitutto, nella funzione (implicitamente) attribuita all'esercizio di talune competenze, da parte dello Stato, in grado di azzerare l'inevitabile scarto (funzionale) tra l'ordinamento della Repubblica e la sommatoria degli ordinamenti regionali, nonché di rafforzare il grado di coesione dell'ordinamento stesso nel pieno rispetto del principio del decentramento istituzionale. Su questo punto specifico la dottrina prevalente ha posto in rilievo come l'*interesse nazionale*, formalmente espunto dall'ordinamento, con la riforma del Titolo V del 2001, sia, in realtà, sopravvissuto sotto altre forme. In tal senso v. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 345 ss.; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, nel *Forum di Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*" suppl. al fasc. n. 1/2002 de *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, pp. 7 e ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, in part. pp. 99 ss..

problematica la tutela delle irrinunciabili istanze unitarie tanto attraverso i principi costituzionali (rinvenibili nella Carta, ma, di per sé, potenzialmente insufficienti in quanto affiancati ad altri principi posti a tutela dell'autonomia e del decentramento), quanto per mezzo di quelle competenze esclusive statali, connotate da una intrinseca "trasversalità", idonee a contribuire alla tenuta generale del sistema così come evidenziato, in altre circostanze dalla Corte stessa⁵⁵.

⁵⁵ V., ad esempio, le sentenze n. 274 e n. 303 del 2003.