

Ancora una volta la Corte costituzionale afferma l'illegittimità della decadenza automatica ex lege dagli incarichi dirigenziali perché in contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, in quanto lesive del principio dell'imparzialità e del buon andamento e del principio di continuità dell'azione amministrativa

Spoils system, ultimo atto

CORTE COSTITUZIONALE, SENT. N. 81 DEL 5 MARZO 2010

Spoils system - Illegittimità costituzionale - Sussistenza - Art. 2, co. 161 del decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006 - Illegittimità costituzionale - Sussistenza - Violazione artt. 97 e 98 Cost.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 2, co. 161, del decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge n. 286 del 24 novembre 2006, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al co. 6, dell'art. 19, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), conferiti prima del 17 maggio 2006, "cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto" per violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione.

La norma denunciata, prevedendo la immediata cessazione del rapporto dirigenziale alla scadenza del sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 262 del 2006, in mancanza di riconferma, viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, "il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa".

di Paola Maria Zerman

Avvocato dello Stato

La ricorrente tentazione della politica di condizionare la dirigenza pubblica attraverso nomine a contenuto fiduciario è stata definitivamente censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 81/2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultima norma di previsione dello spoils system per gli incarichi dirigenziali esterni che ancora sopravviveva dopo le pronunce n. 103/2007 e 161/2008 relative alle altre categorie dei pubblici dirigenti nominati ai sensi dell'art. 19 del Dlgs 165/2001.

Anche questa volta la Corte costituzionale ha riaffermato l'illegittimità della decadenza

automatica *ex lege* dagli incarichi dirigenziali perché in contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, in quanto lesive del principio dell'imparzialità e del buon andamento e del ruolo dei pubblici impiegati posti dalla Carta costituzionale al "servizio esclusivo della Nazione".

La sentenza n. 81 e i dirigenti esterni

La questione oggetto del giudizio di costituzionalità è stata sollevata dal Tribunale di Roma sezione Lavoro, con riferimento all'art. 2 co. 161 del Dl n. 262/2006 (disposizioni urgenti in materia tributaria e finanzia-

@ Il testo della sentenza sul sito www.dpa.ilsole24ore.com

ria) convertito con modificazioni nella legge n. 286 del 24 novembre 2006. Tale disposizione prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del Dlgs 165/2001 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) a persone estranee alle amministrazioni statali ma di comprovata professionalità cessino, ove non confermati, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto. La decadenza *ex lege* non comporta nessun obbligo di motivazione a carico della PA con la conseguente impossibilità di controllo - e tutela - giurisdizionale circa la legittimità della revoca anticipata dell'incarico. La prospettata lesione della situazione giuridica dei dirigenti ha indotto il Tribunale del lavoro di Roma, cui gli stessi avevano comunque chiesto tutela giurisdizionale, a sollevare questione di legittimità costituzionale. La Corte, investita della questione, ripercorre l'*iter* argomentativo che già aveva fatto cadere la scure d'illegittimità sullo spoils system, evidenziando, questa volta, che i criteri di imparzialità e indipendenza devono applicarsi non solo nei confronti dei dirigenti di ruolo delle amministrazioni dello Stato o di altre PA ma anche nei confronti dei dirigenti esterni: *"In presenza di tali incarichi - che devono sempre essere conferiti nel rigoroso rispetto delle condizioni prescritte dal comma 6 dell'art. 19, le quali impongono, tra l'altro, che 'le professionalità vantate dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione' (sentenza n. 9 del 2010) - l'amministrazione stessa è tenuta a garantire la distinzione funzionale tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale, in attuazione dei principi costituzionali dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione dei pubblici poteri"*. La decisione della Corte si pone, per suo espresso riconoscimento, in continuità logica con le due sentenze 103/2007 e 161/2008 e che avevano bocciato lo spoils system con riferimento ai dirigenti di ruolo e a quelli di altre amministrazioni, come poi sarà meglio specificato.

L'attribuzione degli incarichi dirigenziali

I delicati rapporti tra politica e amministrazione, con la ricerca di un difficile equilibrio tra la tutela dell'indipendenza e imparzialità del dirigente e la pressante esigenza della politica di avere nomine fiduciarie, ha determinato una lunga, tortuosa e spesso non chiara evoluzione normativa della norma - l'art. 19 del Dlgs 165/2001 - che regola la nomina dei dirigenti statali e degli enti pubblici in genere, ivi compresi regioni, province e comuni (che devono adeguare i propri ordinamenti ai medesimi principi tenendo conto delle relative peculiarità, ai sensi dell'art. 27 d.lgs.165/2001).

L'avvio della riforma della dirigenza risale alla prima privatizzazione della dirigenza, intervenuta con il Dlgs 29/1993 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina del pubblico impiego) che ha sancito la c.d. privatizzazione del pubblico impiego, superando, a eccezione di taluni settori, il tradizionale regime pubblicistico e stabilendo l'applicazione del regime privato, ritenuto più idoneo alle esigenze di flessibilità nella gestione del personale, sia per quanto concerne la regolazione del rapporto, mediante contratto, che in relazione alla devoluzione della giurisdizione sul contenzioso, dal giudice amministrativo a quello del lavoro.

Tale processo ha riguardato anche il settore della dirigenza. La legge ha previsto la separazione tra concezione di *status* dirigenziale - quale momento di sviluppo della carriera dei pubblici funzionari - rispetto alla funzione dirigenziale, attribuita con incarico a tempo determinato per una durata non inferiore a tre anni e non superiore a cinque, ma rinnovabile, cui accede un contratto individuale che definisce il trattamento economico.

La prima versione dell'art. 2, comma 4, del Dlgs 29/1993 escludeva espressamente dalla contrattualizzazione del rapporto di impiego i *"dirigenti generali"* poi estesa anche agli stessi dal Dlgs 80/1998 in attuazione della delega 59/1997.

L'art. 19 del Dlgs 29/1993 come successivamente modificato successivamente dalla legge 80/1998, dal Dlgs 165/2001 (che ha abrogato il 29/1993) e dalla riforma Brunetta (Dlgs 150/2009) che introduce modifiche al Dlgs 165/2001, prevede tre tipologie di funzioni dirigenziali, collocate in ordine decrescente di rilevanza e di maggiore coesione con l'organo politico.

1) Art. 19, co. 3. Gli incarichi apicali - di numero assai ristretto perché riguardante i vertici delle PA - di segretario generale dei ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente, sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, a:

- a) dirigenti di prima fascia dei ruoli dei dirigenti presente nell'amministrazione (regolato dall'art. 23 del Dlgs 165/2001: il ruolo si articola nella prima e nella seconda fascia);
- b) dirigenti di altre PA e quindi non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico purché dipendenti di amministrazione pubbliche (co. 3 e 5-bis);
- c) con contratto a tempo determinato a *"persone di particolare comprovata qualificazione professionale"* esterne alla PA (co. 3 e 6).

Gli incarichi di b) e c) devono rispettare le percentuali indicate dal comma 6.

2) Art. 19, comma 4. Gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali, attribuiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente ai dirigenti possono essere conferiti:

- a) dirigenti di prima fascia dei ruoli dei dirigenti;
- b) dirigenti di seconda fascia che appartengono a tali ruoli;
- c) dirigenti di altre PA e quindi non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico purché dipendenti di amministrazione pubbliche (co. 4 e 5-bis) nei limiti del 10% della dotazione organica;
- d) con contratto a tempo determinato a esterni "persone di particolare comprovata qualificazione professionale" esterne nella percentuale del 10% della dotazione organica (co. 4 e 6).

3) Art. 19, comma 5. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale sono conferiti dal dirigente dell'ufficio dirigenziale generale ai dirigenti assegnati al suo ufficio. Essi possono essere:

- a) dirigenti di seconda fascia dei ruoli di cui all'art. 23 (che accedono a tali ruoli per concorso)
- b) dirigenti di altre PA e quindi non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico purché dipendenti di amministrazione pubbliche nei limiti del 5% della dotazione organica (co. 5 e 5-bis);
- c) con contratto a tempo determinato a esterni "persone di particolare comprovata qualificazione professionale" nella percentuale dell'8% della dotazione organica (co. 5 e 6).

C'è da osservare, con riguardo alle tre ipotesi sopra indicate, che la disposizione di cui al comma 6 che consente la nomina di esterni è stata ripetutamente criticata dall'opinione pubblica per avere la PA abusato della stessa mediante nomine clientelari di esterni o di personale della medesima amministrazione ma senza qualifica dirigenziale.

La cessazione automatica dell'incarico dirigenziale: lo spoils system

Il quadro di attribuzione degli incarichi dirigenziali, costituisce premessa necessaria per comprendere il meccanismo dello spoils system e il motivo per il quale per eliminarlo dall'ordinamento (con eccezione degli incarichi apicali) sono state necessarie più pronunce della Corte costituzionale da ultimo quella n. 81 del 2010.

Ciascuna di esse è intervenuta, infatti, su ricorso di dirigenti con incarico attribuito in base alle diverse modalità previste dall'art. 19 e sopra sinteticamente indicate, determinando un progressivo smantellamento delle norme che costruivano lo spoils system. Quest'ultimo consiste nella cessazione automatica

degli incarichi dirigenziali non ancora scaduti a seguito del cambiamento degli organi di Governo. La cessazione dall'incarico si determina automaticamente, *ex lege*, salva possibilità di conferma entro un certo periodo di tempo, ma la cessazione non ha alcuna possibilità di controllo giurisdizionale, non richiedendo la legge alcun obbligo di motivazione, né alcun contraddittorio con l'interessato. La cessazione dall'incarico, infatti, non avviene in relazione alla valutazione oggettiva dei risultati ottenuti dal dirigente, ma solo in ragione della determinazione politica di "svuotare" i ruoli dirigenziali esistenti per provvedere alla nomina di nuovi dirigenti.

Ciò non può non determinare la fidelizzazione dei nuovi dirigenti dall'organo politico, sia in termini di subordinazione psicologica che - conseguentemente - di azione, anche in ragione della temporaneità dell'incarico e del necessario gradimento politico per il suo rinnovo.

Complessa è stata la vicenda normativa che ha portato all'introduzione dello spoils system, così come articolato è stato l'iter costituzionale che ne ha determinato progressivamente la bocciatura, fino ad arrivare alla conclusiva fase della legge Brunetta che abroga lo spoils system tranne che nell'ipotesi degli incarichi apicali, in ragione della stretta connessione con l'organo politico.

È utile ripercorrere sinteticamente le tappe di tale istituto.

L'art. 19, co. 8, del Dlgs 165/2001

L'art. 19, comma 8, del Dlgs 165/2001 prevede che gli incarichi apicali (Segretario generale dei ministeri ed equivalenti: art. 19, comma 3) cessano decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo (la norma originaria del Dlgs 29/1993 che non prevedeva una cessazione automatica è stata modificata in tal senso dalla legge 145/2001).

Tale disposizione, che prevede una cessazione automatica *ex lege* al cambiamento della compagine governativa (c.d. spoils system ordinario), si giustifica in ragione dello stretto raccordo esistente tra tali incarichi apicali e l'organo politico.

La legge 145/2002

La legge 145/2002 (recante disposizioni per il riordino della dirigenza statale) prevede (art. 3, comma 7) che gli incarichi di funzione dirigenziale generale cessano il 60° giorno dall'entrata in vigore della legge. Tale ipotesi di cessazione automatica consentiva di fatto al solo Governo in carica di provvedere alla nomina di personale di propria fiducia da collocare al vertice di tutti gli uffici.

Questa disposizione, che contiene una forma di spoils system c.d. "una tantum", è stata dichiarata illegittima

ma dalla Corte costituzionale, con la nota decisione n. 103 del 2007.

In questa lucida e ben argomentata sentenza, la Corte sottolinea la necessità che il rapporto d'ufficio pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, debba essere connotato da specifiche garanzie, per consentire al dirigente di svolgere la sua attività - nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico - in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione).

Secondo la Corte, la disposizione sotto accusa viola, in carenza di garanzie procedurali, tali principi costituzionali e in particolare il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente collegato a quello di buon andamento dell'azione stessa. A parte gli incarichi dirigenziali realmente apicali, la revoca dell'incarico dirigenziale è possibile solo a seguito di una procedura di valutazione dei risultati, ispirata ai principi del giusto procedimento, segnata dal confronto dialettico tra le parti e culminante in una decisione motivata.

In continuità logica con la sentenza n. 103, la sentenza n. 104 del 2007 annulla le norme delle regioni Lazio e Sicilia sulla decadenza dei direttori generali delle Asl all'inizio della legislatura regionale.

Il Dl n. 262 del 3 ottobre 2006

Il Dl n. 262 del 3 ottobre 2006 convertito con modificazioni nella legge n. 286 del 24 novembre 2006 introduce:

a) lo spoils system ordinario. L'art. 2, comma 159, modifica l'art. 19, comma 8, del Dlgs 165/2001 prevedendo la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali allo scadere dei 90 giorni dal cambio di Governo, non solo per gli incarichi apicali, ma anche per quelli dirigenziali sia generali che inferiori affidati a dirigenti di altre PA (non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del Dlgs 165/2001), nonché a personale esterno all'amministrazione e nominato, in base all'art. 19, comma 6, per le sue particolari qualità professionali.

b) lo spoils system transitorio. Il comma 161 dell'art. 2 prevede che in sede di prima applicazione del rinnovato art. 19 (che amplia appunto le ipotesi di spoils system) gli incarichi conferiti prima del 17 maggio 2006 cessano, se non confermati, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto.

Su tale normativa è intervenuta la Corte costituzionale con due pronunce:

a) la sentenza n. 161 del 2008 che ha dichiarato illegittimo lo spoils system transitorio applicato ai dirigenti di altre PA (art. 2, comma 161, Dl 262/2006 nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli della stessa PA,

conferiti prima del maggio del 2006, cessano se non confermati entro 60 giorni dalla entrata in vigore del Dl). Secondo la Corte, anche per i dirigenti di altre PA il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere connotato da specifiche garanzie che garantiscano la continuità e l'imparzialità del pubblico funzionario che è al servizio esclusivo della Nazione;

b) la sentenza n. 81 del 2010 con la quale la Corte dà il colpo di grazia allo spoils system, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 2 del Dl 262/2006 comma 161 dichiarando la illegittimità costituzionale della cessazione automatica degli incarichi - sia di dirigente generale che inferiore - conferiti a esterni alla PA (art. 19, comma 6, Dlgs 161/2006) nei 60 giorni dalla entrata in vigore del decreto legge.

Con motivazioni analoghe alle precedenti, la Corte ribadisce che anche per tale tipologia di incarichi il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione deve essere assistito da specifiche garanzie in modo *“da garantire la continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativi e quelli di gestione”*.

Il Dlgs n. 150 del 27 ottobre 2009

Prendendo atto della bocciatura in sede costituzionale del generale meccanismo dello spoils system, sebbene limitato dalla Corte a quello transitorio, il decreto legislativo 150/2009 provvede a eliminare dall'ordinamento la possibilità di cessazione automatica degli incarichi di livello dirigenziale generale e non, a seguito del cambiamento del Governo.

La norma di cui al comma 8 dell'art. 19, come modificata dall'art. 40 lett. g) della legge Brunetta, limita il regime della cessazione automatica solo per gli incarichi apicali previsti dal comma 3 dell'art. 19, in ragione dell'elevato contenuto fiduciario proprio di tali funzioni.

Si ritorna così alla fase antecedente all'introduzione dello spoils system ordinario e generalizzato introdotto dal Dl 262/2006.

Prevede infatti il comma 8 modificato: *“Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo”*.

La legge Brunetta spazza quindi via l'ipotesi di spoils system ordinario per gli incarichi dirigenziali non apicali, laddove la Corte costituzionale aveva già provveduto a eliminarne le applicazioni *“una tantum”* o transitorie.

La revoca degli incarichi dirigenziali e l'impossibilità di rinnovo

Esclusa la possibilità di cessazione automatica degli incarichi dirigenziali non apicali a seguito del cambio di Governo, una eventuale revoca dei medesimi

incarichi si può legittimamente esercitare solo nell'ipotesi prevista dall'art. 21 del Dlgs 165/2001 e cioè in caso di responsabilità dirigenziale per mancanza di raggiungimento degli obiettivi fissati o inosservanza delle direttive ministeriali.

La revoca deve essere quindi ancorata a dati oggettivi e valutabili, e non già *ad nutum*, inoltre deve seguire precise garanzie procedurali.

I principi del giusto procedimento - dettati dalla legge 241/1990 - impongono l'adozione della revoca con atto motivato e previo contraddittorio. L'atto di revoca, a differenza della cessazione *ex lege* dell'incarico, è quindi sottoposto a controllo giurisdizionale in relazione alla sua legittimità sostanziale e al rispetto delle garanzie procedurali.

L'art. 21 del Dlgs 165, come modificato dal Dlgs 150/2009, prevede poi che l'impossibilità di rinnovo dell'incarico sia legata all'oggettivo riscontro del mancato raggiungimento degli obiettivi - da accertarsi attraverso le risultanze del sistema di valutazione previsto dallo stesso Dlgs 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni - o all'inosservanza delle direttive ministeriali imputabili al dirigente.

Sembra così venir meno quello spoils system mascherato che lasciava, in seguito alla cessazione dall'incarico per scadenza del termine previsto, alla discrezionalità del Ministro il rinnovo dello stesso indipendentemente dai risultati raggiunti. L'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale dovrà essere quindi adeguatamente motivata in ragione dei scarsi risultati raggiunti dal dirigente, motivazione che potrà essere sindacata dal giudice se non adeguata e non rispondente ai criteri indicati dalla legge.

Conclusioni: il difficile rapporto tra politica e amministrazione

La complessa vicenda che ha riguardato il sistema dello spoils system e il continuo rimaneggiamento dell'art. 19 del Dlgs 165 in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali evidenziano il difficile rapporto esistente tra politica e amministrazione.

La separazione tra politica e amministrazione tanto declamata all'indomani del Dlgs 29/1993 in ragione della effettiva maggiore valorizzazione dei compiti gestionali del dirigente, e l'impossibilità per il Ministro di avocare a sé gli atti del dirigente (art. 14, comma 3, del Dlgs 165/2001), è "caduta" miseramente su un sistema, quello dello spoils system che, ben lungi dal garantire indipendenza e imparzialità al dirigente, ne ha condizionato l'azione in ragione del pesante condizionamento rappresentato dalla necessità del gradimento ministeriale in vista della conferma dell'incarico.

Con chiarezza la Corte costituzionale ha ridefinito i confini della politica ribadendo i principi costituzionali che regolano l'azione dei dipendenti e dirigenti pubblici.

Il principio di imparzialità, come ben ricordato dalla Corte, esclude che il dirigente possa essere al servizio di una parte politica piuttosto di un'altra. Così come la regola fondamentale secondo cui i pubblici impiegati sono "*al servizio esclusivo della Nazione*" e non già di un partito o di un altro.

Tale principio non solo racchiude un monito per i politici ma costituisce anche criterio di condotta per i dirigenti. L'interesse pubblico che gli stessi devono perseguire nella propria azione è comunque una peculiarità del rapporto di pubblico impiego che, se pure quanto più privatizzato nell'ottica di una più moderna amministrazione, non può comportare una completa assimilazione tra pubblico e privato, e impegna il dipendente nella valutazioni delle scelte migliori per l'interesse della collettività.

In tale prospettiva l'ampia possibilità di ricorrere a esterni nell'attribuzione di incarichi dirigenziali è diventata non di rado la via per assunzioni clientelari che non solo hanno dato scandalo ai cittadini e generato disaffezione tra i dirigenti entrati per concorso con legittime aspettative di promozione, ma ha altresì accentuato il fenomeno della fidelizzazione tra il dirigente e l'organo politico.

Tant'è che la legge "*Brunetta*", anche a evitare censure da parte della Corte dei conti per responsabilità erariale, è intervenuta specificando che gli incarichi dirigenziali a esterni possono essere conferiti "*fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*" (art. 38, comma 1, lett. e) Dlgs 150/2009 di modifica all'art. 19, comma 6).

La previsione, poi, della temporaneità degli incarichi, al di là delle tecniche dello spoils system, impone un obbligo di riflessione sull'effettiva separazione tra politica e dirigenza.

L'intervenuta separazione tra lo *status dirigenziale* e l'affidamento dell'incarico dirigenziale, con la previsione della temporaneità di quest'ultimo di durata anche inferiore di quello della classe politica, se da un lato offre la possibilità di affidare ai più idonei gli incarichi dirigenziali (con la necessità di valutare anche le attitudini del dirigente in relazione alla complessità della struttura organizzativa), non convince del tutto circa l'effettiva condizione di obiettività, di imparzialità e indipendenza al fine della corretta valutazione degli interessi pubblici.

Sicuramente un rilevante passo avanti, in tale direzione, è stato compiuto con l'attuale previsione che il diniego di rinnovo dell'incarico deve essere comunque motivato in ragione del mancato raggiungimento

di risultati valutati obiettivamente o per la mancanza dell'osservanza delle direttive del Ministro, in tal modo concretizzandosi legittimamente il controllo di quest'ultimo a cui spetta esercitare le funzioni di "indirizzo politico amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare e adottando gli atti che rientrano nello svolgimento di tali funzioni e

verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione degli indirizzi impartiti" (art. 4 Dlgs 165/2001).

Si impone, in ogni caso, alla dottrina e alla giurisprudenza una seria riflessione circa le reali condizioni che possono assicurare al Paese una dirigenza pubblica realmente imparziale e indipendente ●



IN SINTESI

CORTE COSTITUZIONALE,
SENT. N. 81 DEL 5 MARZO 2010

Il fatto

In data 3 agosto 2005 un Ministero aveva conferito al ricorrente, con decorrenza 1° settembre 2005 e scadenza 31 agosto 2008, "un incarico dirigenziale di seconda fascia", ai sensi del comma 6, dell'art. 19, del Dlgs n. 165 del 2001, "quale soggetto non altrimenti legato da un rapporto di impiego dirigenziale con una pubblica amministrazione". Lo stesso Ministero, con provvedimento del 1° dicembre 2006, con decorrenza dal giorno successivo, non aveva confermato l'incarico attribuito. Per queste ragioni il ricorrente ha chiesto al Tribunale remittente che venisse dichiarato illegittimo tale provvedimento e condannata l'amministrazione al risarcimento del danno. Il Tribunale ordinario di Roma, sezione terza lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 161, del Dl n. 262 del 3 ottobre 2006 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006. Tale disposizione - richiamando l'art. 19, co. 8, del Dlgs n. 165 del 30 marzo

2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dai commi 159 e 161 dello stesso Dl n. 262 del 2006 - prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti, tra l'altro, a persone di particolare e comprovata qualificazione in possesso dei requisiti specificamente previsti dal comma 6 dello stesso art. 19, estranei alle amministrazioni statali, "cessano ove non confermati entro sessanta giorni" dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto. Il giudice a quo censura il predetto comma 161, assumendo che esso si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto prevede una interruzione automatica del rapporto di lavoro prima della scadenza del termine stabilito per la sua durata.

La decisione

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, in continuità logica con quanto affermato dalle pronunce 103 del 2007 e 161 del 2008, ha affermato che anche l'art. 2, co. 161, del Dl n. 262 del 3 ottobre 2006 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006, prevedendo la immediata

cessazione del rapporto dirigenziale alla scadenza del sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 262 del 2006, in mancanza di riconferma, violi, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, "il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa". Ciò in quanto la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso - in assenza di una accertata responsabilità dirigenziale - impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità a un nuovo modello di azione della pubblica amministrazione, disegnato dalle recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione, che misura l'osservanza del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita.

I precedenti

Per i precedenti si rinvia all'interno dell'articolo ●