

IL COMMENTO

COSÌ LO SPOILS SYSTEM
UCCIDE IL MERITO

GIOVANNI MARIA FLICK

L'ennesimo scontro della politica quotidiana è uno dei tanti esempi del relativismo delle umane, anzi politiche vicende. - PAGINA 5

L'INTERVENTO

Giovanni Maria Flick

Con gli abusi dello spoils system si stravolge il potere amministrativo

L'espressione evoca il trofeo del vincitore e il proposito di non fare prigionieri e così anche gli apparati dello Stato mostrano preoccupanti segni di instabilità

La Pa ha subito il fascino delle quattro P: privatizzazione, precarizzazione, parzialità e politicizzazione

GIOVANNI MARIA FLICK

L'ennesimo scontro della politica quotidiana è uno dei tanti esempi del relativismo delle umane, anzi politiche vicende. La maggioranza del passato, ora che è divenuta opposizione, accusa quest'ultima divenuta a sua volta maggioranza di occupare tutte le poltrone mediante l'abuso dello *spoils system*: uno strumento a suo tempo introdotto dalla precedente maggioranza, cui quella accusa era rivolta dalla allora opposizione. Non è uno scioglilingua: è l'amara constatazione che tutto deve cambiare, ma tutto rischia di rimanere come prima.

La confusione è grande sotto il cielo: sino a indurre taluno a criticare la occasione di praticare un po' di *spoils system* della maggioranza, nella prossima elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della magistratura da parte del Parlamento. Un paragone inesatto per molteplici profili, a cominciare dal fatto che quella elezione è una procedura costituzionale stabilita giustamente dalla Costituzione. Il problema è se mai quello del modo in cui la procedura è stata decisa nel concreto in due fasi: prima aprendo in teoria l'accesso a tutti e poi lasciando in pratica e in realtà la via ai soli candidati presentati dai partiti; con il legittimo sospetto di "negoziazioni prelieve" tra essi e le correnti dei magistrati, secondo un costume praticato largamente in precedenza che si voleva impedire.

La Corte Costituzionale è intervenuta con una giurisprudenza consolidata per trovare un difficile equilibrio

Lo *spoils system* è un'altra cosa che può essere egualmente riprovevole, ma per altre ragioni. L'espressione evoca il bottino del vincitore, se non addirittura il suo proposito di non fare prigionieri, secondo la sua origine western ottocentesca negli Stati Uniti. Da noi potrebbe essere sostituita con la riaffermazione del funzionario *bouche du roi*, al pari del tradizionale giudice *bouche de la loi*.

Quel sistema negli Stati Uniti venne tuttavia circoscritto e limitato nel 1883 dopo la constatazione che esso produceva numerosi inconvenienti perché favoriva interessi di parte, clientelismi, pregiudizio nella qualità dei servizi. Le carriere amministrative vennero sottoposte al principio del *merit system*, per cercare di sottrarle all'arbitrio della politica, fermo restando un ampio potere di nomina presidenziale.

Nel nostro paese il percorso legislativo della riforma dell'amministrazione pubblica negli ultimi trenta anni ha subito il fascino delle quattro P: privatizzazione, precarizzazione, parzialità, politicizzazione. Esse riassumono in una sintesi necessariamente sbrigativa una realtà di estrema complessità e di



egualmente estrema confusione.

Nella selva di interventi legislativi condizionati dal clima politico e dalle pressioni sindacali, anche la Corte costituzionale è intervenuta con una giurisprudenza via via consolidata, per trovare un difficile equilibrio fra il principio della responsabilità politica del ministro per gli atti del proprio ministero (articolo 95 della Costituzione) e quello di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (articoli 97 e 98).

Il ministro può avere una dipendenza specifica da un partito della maggioranza parlamentare o della "delegazione" di un partito al governo; e – come è stato rilevato dalla dottrina e dalla Corte costituzionale – può essere spinto a trattare in modo diverso i problemi amministrativi di sua competenza, in correlazione con gli interessi politici della sua parte. Da ciò la spinta ad introdurre progressivamente soprattutto con gli interventi legislativi del 1993, del 1998 e del 2002 – sui quali sarebbe difficile se non "impossibile" proporre in questa sede una sintesi per quanto superficiale ed approssimativa – una distinzione nel potere esecutivo tra Governo e Pubblica amministrazione. Da un lato per il ministro la competenza a funzioni politico-costituzionali e amministrative; dall'altro per i dirigenti amministrativi la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. Resta ferma per il ministro la definizione degli obiettivi e programmi da attuare e la verifica dei risultati della gestione amministrativa che deve rispondere alle sue direttive; mentre il ministro conserva il potere di annullare gli atti dei dirigenti per motivi di legittimità.

Con l'introduzione dello *spoils system* (reso esplicito e poi consolidato attraverso le leggi del 2002 e del 2006) si è poi introdotta la possibilità per il ministro di revocare i soli dirigenti in "posizioni apicali" chiamati ad operare in posizione di stretta collaborazione con lui, se pure con l'introduzione di un arco temporale tassativo. Solo per essi – secondo la Corte costituzionale – è decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante; così da poterli sostituire con persone che godano della fiducia del nuovo capo dell'amministrazione per la loro "consonanza politica e persona-

le" con quest'ultimo.

Solo in questo caso, secondo la Corte, l'applicazione dello *spoils system* può essere ritenuta coerente con il principio costituzionale di imparzialità delle amministrazioni e con quello della responsabilità individuale del ministro per gli atti del suo dicastero.

Non ho né la competenza tecnica né la possibilità per affrontare il tema del confronto fra *spoils system* e *merit system* e tanto meno quello della complessità di una "riforma permanente" come quella della dirigenza pubblica. Quella riforma – con buona pace dei tecnicismi e delle dispute accademiche – si è risolta in una politicizzazione della amministrazione che è stata voluta e condivisa da tutte le forze politiche in un percorso che muove dal 1993; ed è stata accentuata dalle riforme del 1998 ad opera del centro sinistra e del 2002 ad opera del centro destra. Essa si snoda attraverso l'emarginazione progressiva del Parlamento; la scissione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e autorità amministrativa; la pioggia di interventi normativi calati dall'alto con la creazione di nuovi apparati e funzionari; il richiamo a principi e criteri manageriali di assimilazione alla impresa privata; la privatizzazione del pubblico impiego, e così via... Una riforma che è stata ulteriormente complicata dalla discussa riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, con l'attribuzione alle regioni ed enti locali di competenze per l'ordinamento del loro personale e della dirigenza.

Un tempo si diceva che i governi passano, l'amministrazione resta. Oggi forse si rischia di dover prendere atto di una instabilità amministrativa pari a quella politica: con conseguenze fra l'altro assai nocive per i riflessi che ne derivano anche in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione e all'abuso da un lato; e in termini di incerta responsabilità erariale e/o penale dall'altro. Dovremmo cominciare a preoccuparci di più ed a riflettere non solo sul futuro della giustizia, ma anche su quello dell'amministrazione. Sono due pilastri che, con quello della politica, sono presupposti essenziali per la nostra convivenza; che tuttavia di questi tempi – al di là dei buoni propositi e dei tentativi – mostrano vistosi segni di precarietà e di fatiscenza precoce. —

© RIPRODUZIONE RISERVATA

1

L'origine

L'espressione evoca il bottino del vincitore, se non addirittura il suo proposito di non fare prigionieri, secondo la sua origine western ottocentesca negli Stati Uniti d'America

2

In America

Le carriere amministrative vennero sottoposte al principio del *merit system*, per cercare di sottrarle all'arbitrio della politica, fermo restando un ampio potere di nomina presidenziale

3

In Italia

La politicizzazione della amministrazione è stata voluta e condivisa da tutte le forze politiche dal 1993; ed è stata accentuata nel 1998 dal centro sinistra e nel 2002 dal centro destra

