

Lo spoils system regionale all'esame della Consulta

di Andrea Bonomolo

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il fatto. – 3. La fiduciarità nei meccanismi di nomina dirigenziale. – 3.1. Il d.l. n. 262/2006 e l'applicabilità alla dirigenza regionale. – 4. Il riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Con la sentenza 16 giugno 2006, n. 233, la Corte costituzionale ha affrontato un tema nevralgico nell'ambito del (sempre più acceso) dibattito – politico, giurisprudenziale e dottrinale – sui meccanismi di nomina dirigenziale fiduciaria, da parte delle amministrazioni regionali.

L'orientamento offerto dalla Consulta riveste indubbia rilevanza, sia per il considerevole impatto sull'attuale assetto normativo regionale, sia per le indicazioni fornite nella parte motiva della decisione.

Due sono gli aspetti analizzati, principalmente, dalla pronuncia in esame: il rapporto tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione, nonché il riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni in tema di organizzazione e ordinamento del personale.

In questa sede si analizzano le indicazioni fornite dalla Corte e, compatibilmente con le esigenze espositive consentite da questo breve scritto, si tenterà di offrire qualche spunto di riflessione critica in ordine agli effetti della decisione stessa.

Sul piano strutturale, il presente lavoro, dopo un rapido richiamo alla normativa di settore, seguirà, in linea di massima, l'ordine argomentativo della pronuncia, soffermandosi, in particolare, sul sistema di nomina dei dirigenti, da parte degli organi regionali di indirizzo politico, e sui criteri di riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di ordinamento del personale.

2. Il fatto

Il giudice delle leggi si è pronunciato a seguito del ricorso proposto dal governo, in via principale, per l'accertamento della conformità a Costituzione di alcune norme di tre leggi regionali (legge della regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12; legge della regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27; legge della regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13) dedicate, tra l'altro, alla disciplina degli incarichi dirigenziali ed alle ipotesi di decadenza automatica degli incarichi di funzioni dirigenziali al momento della data di insediamento dei nuovi organi rappresentativi della regione.

Tra i motivi di censura, il ricorrente deduce la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le citate leggi regionali, sancendo la decadenza automatica di tutti gli incarichi dirigenziali al momento dell'insediamento dei nuovi organi rappresentativi regionali – peraltro prescindendo da qualsivoglia valutazione in ordine alla professionalità dei soggetti nominati in precedenza – contrasterebbero con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Inoltre, il ricorrente osserva che le disposizioni normative impugnate, incidendo sulla disciplina dei rapporti di lavoro, violerebbero l'art. 117 Cost., così esorbitando dalla competenza legislativa regionale.

Come si vedrà tra breve, la Corte, nel dipanare la complessa materia e nel dichiarare non fondate, per quel che qui interessa, le varie questioni prospettate, fornisce chiare indicazioni sull'assetto della dirigenza pubblica.

3. La fiduciarità nei meccanismi di nomina dirigenziale

Come accennato, uno dei temi sui quali la Corte costituzionale, con la pronuncia in commento, si è soffermata più diffusamente è quello relativo al rapporto tra funzioni di indirizzo politico, affidate all'organo di governo, e funzioni di gestione amministrativa, affidate alla cura della dirigenza⁽¹⁾.

La Corte affronta le questioni connesse alla distinzione tra la sfera politica e quella gestionale al fine di verificare la rispondenza ai canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa delle norme oggetto di censura.

Tali norme, infatti, prevedono, tra l'altro, la risoluzione anticipata degli incarichi dirigenziali sulla base degli automatismi fissati dalla legge o in

conseguenza di decisioni unilaterali dell'organo politico.

Prima di analizzare i contenuti della decisione, in *subiecta materia*, è necessario soffermarsi, sia pure in estrema sintesi, sulle vigenti disposizioni legislative in materia di dirigenza pubblica.

Al riguardo, due sono le norme che devono essere menzionate: l'art. 13 e l'art. 27 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche.

Più specificamente, l'art. 13 del d.lgs. n. 165/2001 contempla un ambito soggettivo di applicazione delle norme sulla dirigenza pubblica limitato alle "amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo". Dalla lettura della predetta disposizione normativa, dunque, sembrerebbe che non possano trovare applicazione, per le amministrazioni regionali, le norme sugli incarichi di funzioni dirigenziali, di cui all'art. 19 dello stesso d.lgs. n. 165/2001, tra le quali, per quel che in questa sede interessa, le nomine fiduciarie.

Senonché, l'art. 27 del predetto decreto delegato stabilisce che le regioni, tra le altre amministrazioni pubbliche, "adeguano ai principi [del d.lgs. n. 165/2001 in materia di distinzione tra politica e amministrazione e di dirigenza, n.d.r.] i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità", introducendo così un principio di flessibilità nella disciplina regionale della dirigenza(2).

In tale contesto normativo, si inseriscono le disposizioni normative regionali impugnate, nella parte in cui prevedono l'automatica e generalizzata decadenza dei soggetti nominati *intuitus personae* dai competenti organi regionali.

Sul punto, il ragionamento seguito dalla Corte si incentra sull'esigenza di uno stretto collegamento funzionale tra gli organi politici regionali e la dirigenza, collegamento idoneo "a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente"(3).

Secondo il giudice delle leggi, difatti, le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati fiduciarmente consentono di rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico.

Dunque, il grimaldello utilizzato dalla Consulta al fine di poter giustificare l'attuale assetto normativo regionale in materia è rappresentato dalla "tenuta dell'unità politico-amministrativa"(4) della regione e dall'esigenza che le linee generali dell'azione amministrativa e l'attuazione del programma così indicato siano il più possibile armonici e coerenti.

Ad avviso della Corte, peraltro, lo *spoils system* può essere considerato legittimo esclusivamente per gli incarichi dirigenziali apicali (incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale) e non già per gli altri incarichi dirigenziali.

Difatti, "gli incarichi dirigenziali di livello non generale non [sono] conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non [sono] legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali"(5).

3.1. Il d.l. n. 262/2006 e l'applicabilità alla dirigenza regionale

Il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, prevede, tra le numerose disposizioni in materia tributaria e finanziaria, alcune norme sulla dirigenza pubblica di indubbia rilevanza e di notevole impatto sull'attuale assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. 1, comma 161, del predetto decreto stabilisce che tutti gli incarichi fiduciarie conferiti, ai sensi dell'art. 19, commi 3, 5-*bis* e 6, del d.lgs. n. 165/2001 (segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali(6), incarichi di funzione dirigenziale di livello generale ed incarichi di funzione dirigenziale non generale), prima del 17 maggio 2006, "cessano ove non confermati" entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Inoltre, deve essere realizzata una riduzione dei nuovi incarichi attribuiti pari al 10 per cento per i dirigenti di prima fascia e pari al 5 per cento per i dirigenti di seconda fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere.

In tale contesto normativo, vi è da chiedersi se la disposizione sopra menzionata debba essere applicata anche dalle amministrazioni regionali.

Ad avviso di chi scrive, la risposta positiva consegue ad un duplice ordine di motivazioni.

Innanzitutto, il rinvio mobile, effettuato dall'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001,

ai principi del capo II (dedicato alla dirigenza) del titolo II dello stesso decreto delegato non può non ricomprendere anche le modifiche legislative sopra menzionate, se non altro per la loro indubbia rilevanza, anche se solo in sede di prima applicazione, sull'assetto organizzativo delle amministrazioni coinvolte.

Inoltre, ad avvalorare le suesposte conclusioni ermeneutiche depone il dato testuale dello stesso art. 1, comma 16¹, in esame, a mente del quale le disposizioni di che trattasi si applicano anche ai corrispondenti incarichi conferiti presso le Agenzie, incluse le Agenzie fiscali.

Sicché, la menzione, nell'ambito soggettivo di applicazione, di amministrazioni non statali consente di estendere la portata normativa delle disposizioni in questione anche alle regioni che, in tal modo, dovranno rivedere nuovamente la configurazione del proprio *management*.

4. Il riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni

Oltre all'ampiezza della sfera di fiduciarità degli incarichi dirigenziali, la Corte affronta, altresì, le problematiche connesse al riparto della competenza legislativa, tra Stato e regioni, in materia di organizzazione amministrativa e disciplina del rapporto di lavoro.

Sul punto, prima di soffermarsi sui contenuti della pronuncia in esame, si deve segnalare che, con la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, attuata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, lo scenario relativo all'assetto delle fonti regolatrici del pubblico impiego privatizzato, ivi compresa la dirigenza, si è notevolmente complicato.

Difatti, il nuovo testo costituzionale non chiarisce se la materia del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici debba essere ascritta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni ovvero debba essere ricondotta, in via residuale, alla potestà legislativa (esclusiva) delle regioni(7).

D'altronde, il d.lgs. n. 165/2001 non si è fatto carico, ancorché a Costituzione invariata, di disciplinare il raccordo tra le prescrizioni in esso contenute e l'autonomia delle regioni.

Pur se in estrema sintesi, è necessario ricostruire brevemente il quadro normativo, anche attraverso gli sforzi interpretativi della dottrina pubblicistica, al fine di meglio comprendere l'attuale distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, in relazione alla materia in questione.

Ad avviso di numerosi autori, il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici potrebbe essere ricondotto alla materia dell'ordinamento civile(8), in ordine alla quale sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

In effetti, in assenza di specifiche differenziazioni, da parte del legislatore costituente, tra lavoro pubblico e lavoro privato(9), sembra ragionevole sostenere che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche – dunque, anche dei dirigenti delle regioni – rientri nella materia dell'ordinamento civile dello Stato-comunità.

Ad avvalorare la posizione di chi ritiene che la disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici debba essere ascritta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, viene richiamata la materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.)(10).

Secondo un diverso orientamento, a prescindere dal carattere trasversale delle materie sopra richiamate, si tende a ricondurre la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle regioni nell'ambito della materia della "tutela e sicurezza del lavoro", in relazione alla quale, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., sussiste la potestà legislativa concorrente di Stato e regioni(11).

Ed ancora, argomentando a *contrario* dall'individuazione, nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa statale e degli enti pubblici nazionali(12), si è sostenuto che la materia in argomento possa rientrare nella competenza legislativa residuale delle regioni(13).

Ciò ha condotto un'attenta dottrina ad affermare che "la disciplina del rapporto di lavoro pubblico risulta, dunque, ripartita tra "ordinamento civile" e "ordinamento e organizzazione amministrativa", rispettivamente per i profili "privatizzati" (in quanto appunto rientranti nel "diritto civile"), e per quelli organizzativi del rapporto (mantenuti ancora nel "diritto pubblico")(14).

In proposito, il giudice delle leggi si è espresso, in più di una occasione, nel senso di ritenere che la materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale sia da ricondurre alla potestà legislativa indicata all'art. 117, comma 4, Cost.(15).

Ciò premesso sul piano sistematico, si deve evidenziare che, con la sentenza in commento, la Corte costituzionale, operando una distinzione tra incarichi conferiti a soggetti esterni o interni all'amministrazione regionale e, dunque, rispettivamente, in caso di caducazione del provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale, tra cessazione del rapporto di lavoro e cessazione del rapporto di ufficio, ha aderito alla tesi secondo cui la materia in questione rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva della regione, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

Sicché, in relazione alla disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, ivi compresi quelli a carattere fiduciario, la regione non legifera "in materia di ordinamento civile [limitandosi] a rinviare al principio per cui gli effetti di un contratto cessano quando ne venga meno la causa"(16).

5. Osservazioni conclusive

Alla luce delle argomentazioni svolte e delle indicazioni fornite dalla Consulta, è possibile tracciare qualche breve considerazione conclusiva, la cui unica pretesa è quella di stimolare alcuni spunti di riflessione critica in tema.

Nel complesso, la sentenza in commento offre segnali incoraggianti ma, allo stesso tempo, determina sentimenti di forte preoccupazione per la sorte dell'assetto normativo della dirigenza.

Più specificamente, gli aspetti positivi sono rappresentati dalla netta presa di posizione in ordine al riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di ordinamento del personale dirigenziale(17).

L'orientamento, che può senz'altro condividersi, ha il pregio di colmare i vuoti normativi lasciati dal d.lgs. n. 165/2001 e dalla legge di riforma del titolo V (parte seconda) della Carta fondamentale, stabilendo che la disciplina degli incarichi dirigenziali rientri nella materia della organizzazione amministrativa regionale.

In disparte le problematiche connesse al rapporto tra fonte legislativa (regionale) e fonte negoziale che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti regionali (c.c.n.l. del comparto delle regioni e delle autonomie locali), quel che maggiormente rileva è la chiara riconduzione della disciplina in questione nell'ambito della competenza legislativa residuale delle regioni.

Se il giudice delle leggi ha fornito, in questa direzione, una chiara (quanto auspicata) indicazione, in materia di incarichi dirigenziali ha assunto, di contro, una posizione non pienamente condivisibile(18).

Difatti, l'avallo della Consulta in ordine alla possibilità di far decadere automaticamente la dirigenza apicale, all'esito dell'insediamento dei nuovi organi politici della regione, e di nominare dirigenti funzionalmente collegati agli organi rappresentativi regionali determina, quantomeno, un duplice ordine di conseguenze negative.

Il primo effetto distorsivo, sul piano pratico, testimonia che i dirigenti restano asserviti all'organo politico e sono da questo facilmente manipolabili e ricattabili(19) – in totale spregio dei principi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 – con la conseguenza che il potere politico, cui dovrebbe essere affidata la sola funzione di indirizzo e controllo, assume anche la gestione amministrativa, senza esserne, tuttavia, direttamente responsabile(20).

Di talché, la sentenza in commento ben può considerarsi "una dichiarazione di morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione"(21).

Inoltre, la fiduciarità nei meccanismi di nomina dirigenziale contraddice e svisciva, di fatto, il principio, costituzionalmente previsto, di fedeltà alla Nazione da parte dei pubblici funzionari.

Emblematica, in proposito, risulta la posizione di un'autorevole dottrina, la quale evidenzia che la Carta costituzionale, nel prevedere che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della "Nazione" (art. 98, comma 1, Cost.), non pone dubbi in ordine al destinatario dell'attività dei dirigenti, individuabile nell'apparato pubblico globalmente inteso, non già solo degli organi politici che si avvicendano nel tempo(22).

Infine, il pericolo che si annida nella decisione è rappresentato dalla giustificazione delle previsioni normative (tanto regionali quanto, data l'ampiezza delle motivazioni addotte dalla Corte, statali) di favore per

una dirigenza fiduciaria, di fatto ribaltando il rapporto di regola-eccezione stabilito dall'art. 97, comma 3, Cost., secondo cui, agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, si accede a seguito di concorso, salvi i casi (appunto, ormai troppo frequenti) stabiliti dalla legge(23).

Note

(1) Sulla distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, affidate all'organo di governo, e le funzioni di gestione, affidate alla cura della dirigenza, v. M. Clarich, *Riflessi sui rapporti tra politica e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. amm.*, 2000, 361 e L. Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2001, 51. Secondo G. D'Alessio, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 558, "una certa connessione strutturale tra organi di governo e dirigenti serve proprio a compensare la separazione di funzioni determinata dalle stesse leggi di riforma".

(2) Secondo G. D'Alessio, *Pubblico impiego*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, II, Giuffrè, Milano, 2006, 427, il principio di flessibilità è tanto più rilevante in un contesto normativo, quale quello odierno, caratterizzato da pluralismo e federalismo amministrativo. Sul punto, v. pure A. Mari, *L e amministrazioni destinatarie delle norme sulla dirigenza. Margini di applicabilità delle norme nelle diverse amministrazioni*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, 1007, ad avviso del quale la disposizione di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001 rappresenta, per le regioni, "un vincolo organizzativo esterno".

(3) Corte cost., sent. n. 233/2006, punto 2.4 in diritto.

(4) L'espressione appartiene a G. Gardini, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 689.

(5) Corte cost., sent. n. 233/2006, punto 4.1 in diritto.

(6) Limitatamente al personale non appartenente ai ruoli istituiti dalle singole amministrazioni.

(7) Per un'analisi della materia, v. R. Salomone, *Nuova riforma costituzionale e lavoro pubblico. Osservazioni a margine della cd. devolution (legge cost. 18 novembre 2005)*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 53 ss.

(8) L. Zoppoli, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 60; G. D'Auria, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, 5. Sul punto, v. anche L. Zoppoli, *L a riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. al fasc. 1, 157.

(9) Al riguardo, secondo L. Zoppoli, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, cit., 63, "è possibile leggere nella nuova disciplina del Titolo V il rafforzamento di una trama regolativa (...) in cui la regolazione dei rapporti di lavoro assoggettati a regime privatistico è affidata essenzialmente a circuiti di carattere contrattuale".

(10) Sul punto, v. le argomentazioni di G. D'Alessio, *Pubblico impiego*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo*, cit., 417.

(11) Secondo L. Zoppoli, *La riforma del titolo V della Costituzione*, cit., 160, si profilerebbe, in tal modo, "un assetto da "federalismo cooperativo", in cui le Regioni cooperano con lo Stato nel regolare i rapporti di lavoro".

(12) G. D'Auria, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, 756, ad avviso del quale "l'organizzazione regionale non è menzionata nell'art. 117, sicché essa rientra fra le materie di potestà legislativa esclusiva delle regioni (art. 117, comma 4), che la esercitano nel rispetto dei "principi fondamentali" stabiliti dagli statuti (art. 123, comma 1)".

(13) Sul punto, v. le argomentazioni di G. D'Auria, *Variazioni su lavoro*

pubblico, cit., 16 ss. e di A. Trojsi, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, 524.

(14) A. Trojsi, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, cit., 497.

(15) Si vedano, per tutte, Corte cost. 17 dicembre 2004, n. 390 e Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274.

(16) Corte cost., sent. n. 233/2006, punto 4.2 in diritto.

(17) Ad avviso di R. Salomone, *Spoils-system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 698, la decisione assesta un "colpo deciso in direzione neo-regionalista".

(18) Per un giudizio aspramente critico nei confronti della sentenza in commento, v. L. Capilupi, *Lo spoils system tra dubbi di costituzionalità ed incertezze sulla giurisdizione*, in *www.lexitalia.it*, 2006, 9, III, 10 ss., il quale riconduce il ragionamento della Corte ad una "giustificazione parapolitica della scelta normativa di favore per una dirigenza fiduciaria ed aprofessionale".

(19) S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giom. dir. amm.*, 2002, 1346 ss., il quale sostiene che "precarizzare la dirigenza e rendere completamente discrezionale la scelta dei dirigenti, comporta l'introduzione del criterio della fiducia nel rapporto ministro-dirigente, criterio che è estraneo, anzi contrario al disegno costituzionale". Sul punto, v. pure V. Talamo, *Lo spoils system all'italiana fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 238 e L. Capilupi, *Lo spoils system*, cit., 13, il quale definisce la sentenza in esame "un avallo autorevole della tendenza a legittimare per legge il (mal)costume della politicizzazione della dirigenza, a scapito del bene collettivo e dell'imparzialità dell'azione amministrativa".

(20) Secondo le acute osservazioni di S. Battini, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giom. dir. amm.*, 2006, 913, il meccanismo di nomina fiduciaria dei dirigenti "contraddice il principio di distinzione fra politica e amministrazione". Nella stessa direzione si pone A. Boscati, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2006, 165, ad avviso del quale le aree di competenza riservate agli organi di governo ed alla dirigenza sono caratterizzate da "reciproca infungibilità".

(21) S. Battini, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione*, cit., 913.

(22) C. Mirabelli, intervento al convegno su *Governo responsabile e dirigenza neutrale. L'esperienza dello spoil system americano*, organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e tenutosi a Roma il 12 settembre 2002, il quale afferma che "il principio di fedeltà alla Nazione, non a chi è transitoriamente al Governo, è un dovere di lealtà, che è più profondo e vincolante anche rispetto a chi rappresenta l'indirizzo politico. In realtà significa (...) non contrapposizione, ma leale esecuzione". Secondo C. De Fiores, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 170, "la durata limitata degli incarichi dirigenziali legati al ciclo politico rischia (...) di favorire prepotentemente l'emersione di soggetti sempre più incapaci di far valere le proprie competenze e sempre meno adatti ad operare in modo imparziale ed efficiente al servizio della nazione".

(23) Sia pure con riferimento ad alcune norme in materia di dirigenza pubblica introdotte dal d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito nella l. 17 agosto 2005, n. 168 (durata degli incarichi dirigenziali, riduzione del periodo di svolgimento di incarichi di livello dirigenziale generale da parte di dirigenti della seconda fascia, che consente agli stessi di transitare nella prima fascia, conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti appartenenti alla medesima amministrazione che conferisce l'incarico), G. D'Alessio, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, 454, si domanda retoricamente: "visto che si è deciso di disinteressarsi del tutto del terzo comma dell'art. 97 della Costituzione, perché ci si sarebbe dovuti preoccupare di rispettare i principi posti dal primo comma del medesimo articolo?".