

## **Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza**

di Francesco Merloni

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2010)

### 1. *L'oggetto della sentenza*

La Corte torna sulla questione della legittimità costituzionale delle disposizioni della legge calabrese del 2005 che aveva esteso lo *spoils system*, nella forma della decadenza automatica alla data di entrata in carica del nuovo Presidente della Giunta regionale, ad una serie di soggetti con incarico fiduciario, tra i quali i direttori generali delle ASL e i direttori delle agenzie ed enti regionali.

Al fine di giungere ad una decisione coerente in materia di *spoils system* la Corte riunisce due giudizi diversi, rimessi da giudici diversi: da un lato il giudice ordinario (il Tribunale di Catanzaro) sulla decadenza di un direttore generale di ASL e dall'altro il Consiglio di Stato, sulla decadenza del direttore dell'Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Calabria (Arpacal). La unificazione dei giudizi si fonda sulla stretta analogia delle due posizioni, di DG di ASL o di Direttore di un'Agenzia regionale, entrambe oggetto della medesima disciplina di decadenza automatica in caso di rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione.

La questione era stata risolta nel senso della legittimità dello *spoils system* per i direttori generali delle ASL, dalla precedente sentenza n. 233 del 2006, pronunciata sulla base di un ricorso dello Stato contro la legge regionale.

Nel frattempo è intervenuta la sentenza n. 104 del 2007 che aveva cambiato la giurisprudenza della Corte stabilendo la illegittimità dello *spoils system* per i direttori generali delle ASL, con riferimento ad una legge della Regione Lazio.

In entrambe i casi si era segnalato<sup>1</sup> come le due decisioni che pure andavano, sul punto, in direzioni opposte non fossero soddisfacenti al fine di delimitare e circoscrivere il fenomeno dello *spoils system* anche se la seconda (la sent. n. 104 del 2007) andava nella giusta direzione. Nel primo caso lo *spoils system* era stato dichiarato legittimo sulla base di affermazioni sommarie, sostanzialmente sulla base dell'esistenza di un rapporto fiduciario (anche se di tipo non strettamente politico, ma tecnico e gestionale). Nel secondo caso lo stesso *spoils system*, sia pure realizzato in una diversa regione, è stato dichiarato illegittimo non solo sulla giusta considerazione della natura prevalentemente professionale dell'incarico, pur fiduciario, del direttore generale delle ASL, ma in base a profili di tipo organizzativo (l'esistenza di «una molteplicità di livelli intermedi» che si frappongono tra organo nominante il residente della Giunta regionale e il soggetto nominato) non molto convincenti, laddove l'esclusione dello *spoils system* non può che fondarsi sulla intrinseca natura dell'incarico e delle funzioni con esso affidate.

La sentenza ora in esame si colloca in continuità con gli ultimi orientamenti giurisprudenziali volti, correttamente, ad escludere la legittimità di ogni decadenza automatica di incarichi di Direttore di Asl o di agenzia regionale, ma ancora una volta cerca di affermare la sostanziale continuità di due decisioni che, al contrario avevano registrato un netto mutamento di orientamento giurisprudenziale.

Questa volontà di "continuità" finisce, come vedremo, per attenuare la limpidezza della decisione, mantenendo in piedi criteri interpretativi incerti e insoddisfacenti.

## 2. Alcune questioni preliminari

---

<sup>1</sup> Si vedano i commenti: F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in questa rivista n. 1/2007, pp. 133 e ss.; F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in questa rivista n. 5/2007, pp. 836 e ss..

Prima di affrontare il cuore della pronuncia della Corte, vediamo come essa ha risolto due questioni preliminari.

La prima concerne l'ammissibilità di un secondo giudizio della Corte sulla stessa disposizione di legge. La Corte si pronuncia in senso positivo perché il primo giudizio era fondato su un ricorso statale contro la legge regionale, per incompetenza della legge regionale, mentre nel secondo caso la questione è stata sollevata in via incidentale, in sede di giudizio davanti al giudice ordinario.

La seconda riguarda l'eventuale difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

La questione appare risolta con un certo grado di sommarietà. La Corte non si preoccupa di definire la giurisdizione in relazione al contenuto del rapporto sottostante, ma afferma che non risulta «certa e palese l'assenza di qualsiasi profilo di discrezionalità in una fattispecie nella quale l'amministrazione dichiara la decadenza automatica ex lege».

Si tratta di un criterio discrezionale troppo labile, mentre più opportuna sarebbe stata una decisione fondata sul rapporto tra l'atto di nomina e il contratto di diritto privato che regola la prestazione lavorativa del soggetto incaricato, rapporto che dovrebbe valere tanto per il D.G. di una ASL quanto per il Direttore di un'agenzia regionale, trattandosi in entrambe i casi di figure scelte con un criterio in parte fiduciario e in parte professionale.

Secondo una ricostruzione tentata in altra sede<sup>2</sup> l'incarico è attribuito sulla base di un procedura retta dal diritto pubblico, mentre il contratto è di natura privatistica (sia pure circondata da "privilegi" in capo all'amministrazione pubblica che lo ha conferito). In analogia a quanto avviene per i contratti ad evidenza pubblica, quindi, vi sarebbe una doppia giurisdizione: del giudice amministrativo per le controversie relative alla fase di scelta e del giudice ordinario per quelle relative alla fase contrattuale, ivi comprese le decisioni attinenti all'interruzione anticipata del rapporto (revoca o dichiarazione di decadenza).

---

<sup>2</sup> Vedi F. MERLONI, *Gli incarichi dirigenziali nelle ASL tra fiduciarità politica e competenze professionali*, in A. PIOGGIA (a cura di) *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario*, Milano F. Angeli, 2008, pp. 100 e

Seguendo la Corte, invece, dopo la conclusione del contratto, residuerebbero in capo all'amministrazione poteri di interruzione anticipata del rapporto che sarebbero pubblicistici *in quanto discrezionali*, che si innesterebbero sul rapporto contrattuale. Le relative controversie sarebbero quindi, di nuovo, di spettanza del giudice amministrativo.

La ricostruzione della Corte non appare del tutto convincente. Essa sembra in realtà motivata dalla (comprensibile) volontà di affrontare il problema di fondo (la legittimità o meno dello *spoils system*) e dare una risposta definitiva per entrambe le tipologie di soggetti con incarico fiduciario.

### 3. *La distanza tra le due precedenti pronunce*

Che le due precedenti sentenze della Corte fossero tra loro fortemente differenti, se non opposte, è constatazione che non deriva solo dall'esito che da esse risultava intorno alla stessa questione (la legittimità della decadenza automatica ex lege dell'incarico di DG di ASL e degli incarichi a questo assimilabili): legittimo per la sentenza n. 233, illegittimo per la sentenza n. 104.

A distanziare nettamente le due pronunce è la stessa argomentazione di fondo: nel primo caso si afferma che la disciplina delle nomine (e revoche) degli incarichi aventi natura fiduciaria rientra nella materia dell'"organizzazione amministrativa della Regione" e non in quella dell'"ordinamento civile". Pertanto la Regione può adottare una propria differenziata disciplina. Questo criterio, fondato sulle materie di competenza, è poi integrato dal criterio, di cui ci occupiamo più avanti, del modello organizzativo. Nei modelli organizzativi nei quali sono individuate posizioni "apicali", per queste è pienamente legittimo stabilire un rapporto fiduciario tra l'organo politico nominate e titolare dell'organo nominato. Laddove vi è fiduciarità è anche legittimo lo *spoils system*. Risultato di quella sentenza è stato non solo la salvezza della decadenza automatica per i soggetti con incarico fiduciario, ma la

configurazione fiduciaria della stessa dirigenza amministrativa "apicale".

La sentenza n. 104, da leggersi insieme alla coeva sentenza n. 103 (sulla dirigenza statale) ha operato in modo del tutto diverso. Ha affermato il principio, direttamente derivante dalla Costituzione (in particolare dall'articolo 97), della distinzione tra politica e amministrazione. Ne ha concluso che in tutte le amministrazioni pubbliche la dirigenza amministrativa deve essere scelta con criteri di competenza professionale e non di fiducia politica, che essa può essere rimossa dall'incarico solo in caso di accertata responsabilità dirigenziale e in presenza di precise garanzie procedurali. Ha compreso (sentenza n. 103) nella dirigenza amministrativa "tutelata" dalle intromissioni della politica anche la dirigenza generale (dello Stato).

Il principio di distinzione e la conseguente protezione della dirigenza amministrativa vale quindi per tutte le amministrazioni pubbliche. La competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa non consente alle Regioni di adottare discipline che privino la dirigenza amministrativa della garanzia di stabilità e di imparzialità che è connessa allo svolgimento delle competenze di amministrazione e gestione.

Applicata alla posizione del Direttore generale di ASL questo nuovo indirizzo giurisprudenziale ha prodotto un netto cambiamento di rotta: pur essendo un soggetto con incarico fiduciario, rimuovibile in caso di mancato raggiungimento dei risultati aziendali, il DG non può essere soggetto a misure di decadenza automatica, applicabili solo in caso di rapporto fiduciario eminentemente politico.

Un *overruling* molto evidente, motivato da una innovativa lettura del principio costituzionale di imparzialità.

Come sappiamo, però, la Corte, nella sentenza n. 103 ha accuratamente evitato di sottolinearlo, ricercando invece la strada della "continuità".

A questo fine invece di valorizzare, ai fini dell'imparzialità, gli aspetti funzionali (la garanzia di imparzialità del titolare dell'organo è conseguente allo svolgimento di funzioni che la richiedono) la Corte si è rifugiata in argomenti di tipo organizzativo. In particolare per il direttore generale di ASL ha

affermato la non apicalità della sua posizione per l'esistenza (nella disciplina della Regione Lazio oggetto di quella sentenza, ma il ragionamento è facilmente estensibile alle altre) di una «molteplicità di livelli intermedi», che impedirebbero di individuare un rapporto fiduciario “diretto” tra organo politico nominate e soggetto incaricato.

Un ragionamento che già in sede di commento della sentenza n. 104 del 2007 abbiamo considerato insufficiente, che si riproduce anche nella sentenza che qui si commenta e che richiede allora una analisi più ponderata.

#### *4. La non sufficienza dei criteri fondati sui modelli organizzativi.*

La dichiarazione di illegittimità della disciplina calabrese dello *spoils system* fissata per i DG delle ASL (e per il Direttore dell'Arpacal) si fonda su due capisaldi: uno di tipo organizzativo e uno di tipo funzionale.

Nel primo caso si afferma che «anche nell'ordinamento regionale calabrese i rapporti fra il direttore generale dell'ASL, quello dell'Arpacal e l'organo politico risultano “mediati” da strutture dipendenti dalla Giunta»<sup>3</sup>. Tra questi, oltre a gli uffici di diretta collaborazione, il direttore generale del dipartimento regionale della sanità. Per il direttore dell'Arpacal «organi collegiali in cui i titolari degli uffici di indirizzo politico sono in minoranza o sono assenti»<sup>4</sup>

Ciò escluderebbe questi soggetti dalle figure dirigenziali apicali, caratterizzate da un elevato grado di fiduciarità.

Il ragionamento non convince e soprattutto appare superfluo e contraddittorio.

Proviamo a comparare la posizione del DG di ASL con quella di un DG di un ente locale, di un Segretario generale o di un Capo di Dipartimento di un Ministero, del direttore di un'agenzia statale (o di un'agenzia regionale come l'Arpacal).

<sup>3</sup> Considerato in diritto, punto n. 6.

<sup>4</sup> Considerato in diritto, punto n. 6.

In tutti questi casi la posizione organizzativa connessa all'incarico attribuito è "apicale". Nel nostro caso appare difficile trovare una posizione più apicale di quella del DG di una ASL, anche considerata la vastità di poteri ad esso attribuiti. Così come apicale è la posizione del Segretario generale di un ministero, per il quale difficile sarebbe affermare che esso è "mediato" nel suo rapporto con l'organo politico dall'esistenza di un ufficio di diretta collaborazione (il Gabinetto del Ministro).

In entrambe i casi il rapporto, fiduciario, è diretto: per i DG delle ASL in tutte le regioni, il DG è nominato direttamente dall'organo politico e intrattiene con esso (non solo l'Assessore regionale ma lo stesso Presidente della Giunta) costanti rapporti di consultazione reciproca.

Perché allora, pur in presenza di posizioni sicuramente apicali, mentre per il Segretario generale di ministero o il DG di un ente locale lo *spoils system* è pacificamente applicabile, lo stesso non vale per un DG di ASL o per un direttore di agenzia (statale o regionale)?

Perché, è la stessa Corte a sottolinearlo, diverse sono le funzioni assegnate e diverso è il fondamento dell'incarico, pur fiduciario.

Il Segretario generale di un ministero o il DG di un ente locale è figura apicale priva di competenze gestionali. I compiti affidati sono compiti di coordinamento e di precisazione dell'indirizzo degli organi politici. Il suo ruolo è quello di snodo tra indirizzo politico e gestione. Contribuisce alla fissazione di atti di indirizzo adeguati rispetto alle capacità di gestione degli organi amministrativi e contribuisce a indirizzare, pur senza intromettersi nelle decisioni, l'azione della dirigenza amministrativa. Il suo rapporto con l'organo politico è eminentemente fiduciario e di una fiduciarità "politica". E' sufficiente il venir meno del rapporto di fiducia per consentire all'organo politico di revocare l'incarico anche senza motivazione (ovvero con una motivazione sommaria). Evidentemente un incarico siffatto può essere soggetto ad una

decadenza automatica in seguito al venir meno dell'organo politico nominante.

Il DG di una ASL o il direttore di un'agenzia regionale, invece, svolgono funzioni di attuazione degli atti di indirizzo, ma soprattutto sono titolari in proprio di compiti di indirizzo aziendale e di gestione. Il DG di ASL traduce l'indirizzo politico della Giunta regionale nell'atto aziendale ed esercita direttamente i compiti di amministrazione e gestione<sup>5</sup> che, in altre amministrazioni, in ossequio al principio di distinzione, sono riservati alla dirigenza amministrativa.

E' sulla base di queste argomentazioni che è possibile rinvenire la necessità di una diversa disciplina delle due categorie di soggetti con incarico fiduciario, che comporti per gli incarichi fiduciari "ad elevato contenuto professionale" una "protezione" del soggetto fiduciario dalle intromissioni dell'organo politico maggiore di quella che deve esser fornita ai soggetti con incarico fiduciario a contenuto politico.

La protezione riguarda allora i criteri e le procedure di nomina e di interruzione del rapporto di questi soggetti con l'amministrazione regionale.

Quanto alla nomina, questa deve fondarsi sulla competenza tecnico professionale del nominato, cui si intreccia il profilo della fiduciarità. Tra le persone che hanno la necessaria competenza l'organo politico potrà scegliere quella che gli appare meglio in grado di concorrere alla definizione dell'indirizzo politico e di attuarlo con la propria attività di gestione. La fiduciarità "professionale" si pone quindi in modo assai diverso sia dalla fiduciarità "politica" sia dalla scelta solo professionale. Per la prima la scelta fiduciaria non richiede né predeterminazione dei criteri di scelta, né l'adozione di un particolare procedimento: Per la seconda occorre invece un

---

<sup>5</sup> Per una accurata analisi delle competenze del DG di una ASL si veda A.PIOGGIA, *Il ruolo del top management e della dirigenza di linee in sanità: modelli di distribuzione del potere decisionale negli atti aziendali*, in A.PIOGGIA (a cura di) *Oltre l'aziendalizzazione ...*, op. cit. pp. 71 e ss.

vero e proprio procedimento concorsuale di selezione, interamente affidato, oggi, ad esperti, al di fuori di ogni condizionamento politico (o sindacale).

Per la nomina dei soggetti con incarico fiduciario ad elevato contenuto professionale, quindi, sono per legge necessari, come ricorda la stessa Corte, «specifici requisiti culturali e professionali»<sup>6</sup> e la stessa legge statale sulla nomina dei DG di ASL disciplina il relativo procedimento, che prevede la pubblicazione di un avviso sulla gazzetta ufficiale e l'adozione di un atto motivato almeno sull'esistenza nel prescelto di tutti i requisiti richiesti, anche se non richiede una valutazione comparativa<sup>7</sup> delle candidature presentate.

Quanto all'interruzione del rapporto, il contratto di diritto privato<sup>8</sup> che lega il DG di ASL all'amministrazione regionale (non alla ASL) può essere anticipatamente risolto (e dichiarata la decadenza del direttore generale), «quando ricorrano gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo o in caso di violazione di legge o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione»<sup>9</sup>. Si tratta di una potestà speciale riconosciuta dalla legge alla Regione di dichiarare risolto il contratto, che può essere considerata come di diritto privato. Di qui la giurisdizione del giudice ordinario. Come si vede siamo comunque ben distanti da una revoca *ad nutum*, non motivata o motivata solo con il venir meno della fiducia tra organo nominante e nominato. Già dalla configurazione dei poteri di interruzione anticipata del rapporto si può ricavare, come fa la Corte, la totale estraneità di una previsione di legge regionale che disponga una decadenza automatica ex lege.

---

<sup>6</sup> Considerato in diritto, punto n. 6.

<sup>7</sup> Vedi l'art. 3, comma 6, del d. lgs n. 502 del 1992 (e successive modificazioni).

<sup>8</sup> Vedi l'art. 3-bis, comma 8, del d. lgs n. 502 del 1992 (e successive modificazioni).

<sup>9</sup> Vedi l'art. 3-bis, comma 7, del d. lgs n. 502 del 1992 (e successive modificazioni).

La procedura di nomina, la configurazione del rapporto, le funzioni affidate, i limiti che la legge pone alla interruzione anticipata del rapporto del DG di ASL con l'amministrazione regionale sono tutti elementi che possono di per sé condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dello *spoils system*, senza dover scomodare l'incerto criterio della collocazione apicale della figura fiduciaria nell'organizzazione regionale.

5. *Il direttore generale delle ASL come funzionario "al servizio della Nazione"*

Fin qui sulla netta preferibilità del criterio funzionale su quello meramente organizzativo, per giustificare la sottrazione dei soggetti con incarico fiduciario ad elevato contenuto professionale dalla decadenza automatica dell'incarico in caso di rinnovo dell'organo politico nominante.

Non resta che sottolineare alcune significative espressioni della sentenza sulla qualificazione come *funzionari* dei soggetti fiduciari in esame e sui conseguenti doveri di imparzialità che ne derivano.

Questi soggetti argomenta la Corte, «non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne devono garantire l'attuazione»; per i compiti loro affidati non si richiede la «fedeltà personale», ma «il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo»<sup>10</sup>

Più avanti ancora: « il principio di imparzialità è violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a *funzionari neutrali* tenuti ad agire al *servizio esclusivo della Nazione*».

---

<sup>10</sup> Considerato in diritto, punto n. 6

Al fine di garantire l'imparzialità del funzionario questo deve essere protetto, sotto diversi profili, non ultimo la esclusione dallo *spoils system*.

Affermazioni molto significative, da condividersi largamente, che richiedono solo poche ulteriori note.

1. I soggetti fiduciari in questione, sono *funzionari* in quanto «titolari di uffici pubblici». Qui non ha rilevanza la natura dell'atto di conferimento dell'incarico, né la disciplina con contratto di diritto privato del rapporto che si stabilisce tra soggetto incaricato e amministrazione regionale, né la natura giuridica dell'ente<sup>11</sup>. Come conseguenza del conferimento dell'incarico il soggetto incaricato è tenuto ad una prestazione lavorativa che consiste nel raggiungimento di obiettivi prefissati, ma è anche titolare di un "ufficio pubblico". Dove c'è esercizio di funzioni pubbliche amministrative e di gestione lì deve essere garantita l'imparzialità.

In altra sede<sup>12</sup> si è sostenuto che in realtà il dovere di imparzialità incombe su tutti le categorie di funzionari pubblici: titolari di organi politici, soggetti con incarico fiduciario, funzionari professionali, sia pure con gradazioni diverse, nel rapporto con la "parzialità" della politica. Ma una cosa è la scelta di indirizzo che guida la futura azione amministrativa verso determinati risultati, una cosa è la sua attuazione imparziale. L'organo politico deve dare indirizzi che tengano conto della necessaria loro attuazione imparziale.

Da questo dovere di imparzialità derivano una serie di conseguenze che la sentenza non può affrontare, che riguardano, oltre allo *spoils system*, lo status del funzionario,

---

<sup>11</sup> Già nella sentenza n. 233 del 2006 la Corte pur senza pronunciarsi chiaramente propendeva per la natura di ente pubblico dell'ASL, in presenza di una normativa di legge a dir poco ambigua: da un lato si afferma la «personalità giuridica pubblica» delle ASL, dall'altro, nella stessa disposizione, si afferma che «la loro organizzazione e funzionamento sono disciplinati con atto aziendale privato» (art. 3, comma 1-bis del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni).

<sup>12</sup> F.MERLONI, *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, in F.MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, Franco Angeli, 2009. pp. 15 e ss..

soprattutto sotto il profilo delle limitazioni all'accesso all'incarico (ineleggibilità, non nominabilità, incompatibilità) e sotto il profilo dei doveri di comportamento. Si tratta di profili largamente trascurati dalla disciplina vigente con disequilibri vari che impediscono di considerare la figura del funzionario, come figura unitaria.

## 2. Questi funzionari devono essere "neutrali".

Una affermazione del genere si fonda su una forte assimilazione, se non equiparazione, di questi soggetti fiduciari con i funzionari professionali. I funzionari professionali sono reclutati e formati perché siano "indifferenti" al mutare degli organi politici e quindi al mutare dello stesso indirizzo politico. Pronti ad attuare ogni indirizzo politico.

I soggetti fiduciari, sia pure ad alto contenuto professionale, devono essere imparziali, ma non necessariamente neutrali. Nella loro scelta è lecito che l'organo politico faccia valere, a parità di capacità professionale, una qualche «condivisione» con l'indirizzo politico da attuare. L'organo ha fiducia che il nominato sia il miglior funzionario in grado di attuare l'indirizzo politico. Al nominato sarebbe forse eccessivo chiedere una vera neutralità, mentre da esso si possono esigere comportamenti imparziali nelle decisioni di amministrazione e gestione che gli sono affidati. La dipendenza di questi soggetti dall'organo politico è molto attenuata, perché questo non ha poteri di revoca *ad nutum* né di spoils system. Il soggetto fiduciario può condividere l'indirizzo, ma non può essere scelto per la «condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica» o per «la fedeltà personale nei suoi confronti». Ma un rapporto fiduciario permane. E se permane rende problematico l'uso del termine "neutralità". Sembra residuare una distanza tra imparzialità che in diverso grado è richiesta a tutti i funzionari pubblici e neutralità che è richiesta ai funzionari professionali. La Corte vuole, a fini di "protezione" avvicinare i soggetti fiduciari con incarico ad elevato contenuto professionale ai funzionari professionali. Questo intento appare lodevole, ma l'assimilazione fino alla predicazione del requisito della neutralità può apparire eccessivo.

### 3. Questi funzionari sono al “servizio esclusivo della Nazione”.

E' significativa questa riscoperta recente dell'art. 98, a lungo trascurato, perché ritenuta norma solo enfatica, di dubbia rilevanza. Senza poter qui sintetizzare il dibattito che su questo si è sviluppato si può affermare che oggi per “Nazione” non si deve intendere né un riferimento ad uno specifico ente pubblico (né lo Stato, né la Regione) né l'affermazione della supremazia di uno di essi sugli altri (lo Stato nazionale come ordinamento generale cui tutta l'azione degli enti “minori” si deve riferire), ma semmai, più modernamente, si deve far riferimento ad una nozione più oggettivata, *l'interesse generale*.

Affermare che il funzionario pubblico è al «servizio della Nazione» significa affermare che la sua azione nell'esercizio delle funzioni pubbliche affidate non può essere impropriamente condizionata da interessi “particolari”, siano essi interessi “di parte” (come spesso si considerano gli interessi politici, di una parte politica) siano essi detenuti da soggetti particolari (in particolare interessi economici)

Anche in questo caso che la norma sia stata dettata avendo in mente il funzionario professionale, proprio per porlo al riparo dalle intromissioni della politica non appare dubbio<sup>13</sup>. La dedizione piena alla cura dell'interesse generale è garantita proprio dal rapporto di lavoro che lega, in modo appunto esclusivo (incompatibile con altre attività professionali o con la tenuta di altri interessi, il funzionario alla sua amministrazione).

Il riferimento operato dalla Corte apre la strada ad una lettura più aperta, applicabile ad ogni categoria di funzionario pubblico, anche ai funzionari “onorari” per i quali non si costruisce un rapporto esclusivo e di lunga durata: in tutti i casi in cui si richiede imparzialità nell'azione da parte del titolare dell'ufficio pubblico, questo agisce senza condizionamenti di sorta, nell'interesse generale.

L'estensiva applicazione che la Corte fa di questa norma, dai funzionari professionali ai soggetti fiduciari, in connessione con la altrettanto aperta lettura dell'art. 54 Cost. che è stata

<sup>13</sup> Vedi F.MERLONI, *Introduzione. L'etica....*, op. cit., pag. 28

proposta di recente (la «disciplina» e l'«onore»)<sup>14</sup>, consente di considerare come supremo principio quello di imparzialità al cui rispetto tutti i funzionari pubblici, onorari o professionali, sono tenuti.

In questa nuova prospettiva la sentenza della Corte va letta con assoluto favore perché induce il legislatore a rivedere la disciplina delle diverse categorie di funzionari pubblici al fine di rafforzarne l'indipendenza soggettiva e il risultato oggettivo, l'imparzialità, della loro azione.

---

<sup>14</sup> Si veda G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze Passigli, 2010.