

POLITICA E AMMINISTRAZIONE

Il rapporto fra politica e amministrazione nei Comuni*

SOMMARIO: **1.** Il secolo breve: - autonomia locale, + imparzialità amministrativa. **2.** La svolta del 1990: + autonomia locale, + imparzialità amministrativa. **3.** La torsione maggioritaria: + autonomia locale – imparzialità amministrativa. **4.** Conclusioni: la deriva fiduciaria del sistema amministrativo locale e la valutazione retrospettiva della legge n. 81 del 1993.

DI STEFANO BATTINI

ABSTRACT: Il contributo illustra le principali fasi evolutive del rapporto tra la politica e l'amministrazione nei Comuni, mettendo in luce, in chiave analitica e critica, i relativi cambiamenti storici nel particolare equilibrio tra autonomia locale e imparzialità amministrativa, con un *focus* sul sistema dello *spoils system* all'italiana.

ABSTRACT: *The paper illustrates the main evolutionary stages of the relationship between politics and administration in municipalities, highlighting, in an analytical and critical way, the relevant historical changes in the particular balance between local autonomy and administrative impartiality, with a focus on the Italian-style spoils system.*

1. Il secolo breve: - autonomia locale, + imparzialità amministrativa

Nel 1912 F. Cammeo scrisse un famoso saggio⁽¹⁾ sulla legge n. 144 del 1902, che concesse la stabilità a tempo indeterminato al segretario comunale, così come in precedenza era avvenuto per i maestri comunali e i medici condotti, stabilendo anche che analoghe garanzie di stabilità dovessero essere previste, con regolamento comunale per gli altri impiegati dell'ente locale. Cammeo osservava che tale legge “ha avuto dinanzi il fatto indubbiamente gravissimo che gli impiegati locali, specie quelli comunali, e i più importanti fra loro (maestri, segretari e medici) si trovavano esposti alle mutevoli simpatie dei partiti, delle consorterie locali: che la permanenza del vincolo veniva quindi a dipendere non tanto da considerazioni obbiettive della idoneità morale, intellettuale e fisica degli impiegati stessi, quanto dalle mutevoli simpatie dei vari amministratori degli enti. Ciò allontanava da tali uffici i migliori possibili aspiranti, o minacciava l'indipendenza di coloro che si inducevano ad accettare la nomina, potendo inclinarli ad agire piuttosto con l'intento di soddisfare le aspirazioni momentanee degli amministratori *pro tempore*, che di provvedere alle esigenze del servizio”.

La frase di Cammeo è importante perché esprime una idea di fondo, che ha connotato a lungo l'ordinamento italiano: la relazione di proporzionalità inversa fra autonomia politica dell'ente locale rispetto allo Stato, da un lato, e autonomia dell'amministrazione locale rispetto alla politica locale, dall'altro. In questa prospettiva, lo Stato deve comprimere l'autonomia dell'ente locale, regolando con legge la burocrazia locale, per proteggere l'imparzialità rispetto alle ingerenze della politica locale. Se lo Stato lascia troppa libertà all'ente locale, rischia di dover rinunciare a garantire l'imparziali-

* Il saggio rielabora l'intervento al convegno, promosso dalla Rivista, “Sindaci e amministrazioni comunali a trent'anni dalla legge n. 81/1993 sull'elezione diretta”. Venezia, 3 novembre 2023

1 F. CAMMEO, *Il licenziamento per fine periodo di prova degli impiegati comunali stabili*, in *Giur.it.*, 1912, III, 360.

tà dell'amministrazione rispetto alla politica locale, essendo illusorio immaginare che quest'ultima limiti le proprie prerogative con le proprie fonti, in mancanza di un intervento dall'alto. Esiste in altre parole, secondo questa visione, un nesso strutturale necessario fra accentramento, nei rapporti fra Stato e autonomie locali, e imparzialità, nei rapporti fra politica e amministrazione negli enti locali. La regolazione con legge statale dell'impiego locale determinava l'attrazione nell'orbita del diritto pubblico di un rapporto di lavoro cui si riconosceva, in precedenza natura privatistica. La pubblicizzazione consentiva infine una maggior tutela della stabilità dei dipendenti locali, ponendo questi ricorrere ad una giunta provinciale amministrativa, inizialmente in grado di giudicare perfino nel merito gli atti di gestione del rapporto di lavoro, riquilificati come atti amministrativi, e di offrire al dipendente il beneficio della reintegrazione nel posto in caso di licenziamento illegittimo.

Questi caratteri continuarono a connotare l'assetto dell'impiego locale fino pressoché alla fine del secolo scorso, in modo più o meno accentuato. I tratti si accentuarono nel periodo fascista, quando, cessata ogni preoccupazione di garantire l'autonomia politica dell'ente locale, che con l'istituto podestarile perse perfino il proprio carattere rappresentativo, il testo unico del 1934 dettò una regolazione penetrante dell'impiego locale e il segretario comunale, vertice della burocrazia locale, divenne addirittura un funzionario dello Stato, mentre al giudice amministrativo venne attribuita in tema di impiego pubblico, anche locale, la giurisdizione esclusiva. Nel complesso, questo assetto resistette a lungo anche nel periodo repubblicano, paradossalmente convivendo con un disegno costituzionale che non solo ripristinava il carattere rappresentativo degli organi di governo degli enti locali, ma istituiva le regioni e riformava in senso autonomistico l'intero impianto dei poteri pubblici.

2. La svolta del 1990: + autonomia locale, + imparzialità amministrativa

Nel 1990 del secolo scorso si registra il punto di svolta, rappresentato dall'approvazione della legge n. 142 del 1990, la quale corresse la relazione di proporzionalità inversa fra autonomia dell'ente locale (verso lo Stato) e autonomia dell'amministrazione locale (verso la politica). La riforma del 1990, infatti, mirava ad introdurre, nel sistema degli enti locali, maggiore autonomia e, al contempo, maggiore imparzialità, secondo una relazione di proporzionalità diretta.

Attuando finalmente il principio autonomistico della Costituzione, la l. n. 142/1990 ha delegificato la disciplina dell'impiego locale, abrogando il testo unico del 1934 e sostituendolo con una disciplina di principio. Per il resto, la regolamentazione dell'impiego locale venne affidata in parte agli statuti e regolamenti degli enti locali⁽²⁾ e in parte ad accordi sindacali⁽³⁾, divenuti poi, dopo la generale privatizzazione dei rapporti di impiego del 1993, contratti collettivi veri e propri, sia nazionali sia decentrati. Dunque, alla sequenza legge statale-diritto pubblico-giudice amministrativo, si sostituì la sequenza fonti autonome-diritto privato-giudice ordinario. Nel complesso, si accrebbe l'autonomia dell'ente locale nella disciplina della propria burocrazia.

Il decentramento non si abbinò, però, come detto, ad una maggiore ingerenza della politica locale sull'apparato amministrativo, perché tra i principi dettati dalla l. n. 142/1990 figurava, per la prima volta, quello di separazione fra politica e amministra-

2 Art. 51, legge 01 gennaio 1990 n. 142 (versione originaria): "I comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti la dotazione organica del personale e, in conformità allo statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità".

3 Art. 51, legge 08 gennaio 1990, n. 142 (versione originaria): "Lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali è disciplinato con accordi collettivi nazionali di durata triennale resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica secondo la procedura prevista dall'articolo 6 della legge 29 marzo 1983, n. 93".

zione, che, come è noto, sarà poi successivamente ripreso e generalizzato nel 1993, fino a godere oggi di copertura costituzionale, essendo stato ricondotto dalla Corte costituzionale al principio di imparzialità amministrativa. L'art. 51, c. 2, ha inaugurato una fortunata formula normativa: "Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti". La disciplina della dirigenza, e perciò del rapporto fra politica e amministrazione, è dunque affidata all'autonomia normativa dell'ente locale, che tuttavia deve rispettare il principio di imparzialità amministrativa. Tale principio, diversamente dai tempi di Cammeo, è declinato non solo e non tanto in termini di garanzie del rapporto di impiego dei funzionari, cioè di stabilità nel posto di lavoro, ma anche e soprattutto in termini di autonomia della dirigenza locale nelle scelte gestionali di competenza dell'ufficio rivestito, pur nel quadro degli indirizzi politici impartiti dagli organi elettivi e di controlli sui risultati gestionali. Quanto al rapporto di impiego, va detto anzi che la l. n. 142/1990 introduceva la possibilità di inserire, nel corpo della dirigenza locale, figure dirigenziali a contratto e incarichi a tempo determinato, secondo una tendenza destinata a svilupparsi nella fase successiva.

3. La torsione maggioritaria: + autonomia locale – imparzialità amministrativa

La l. n. 142/1990, che introdusse il principio di distinzione fra politica e amministrazione nell'ordinamento degli enti locali, fu difatti ancora una riforma amministrativa della c.d. "prima Repubblica". Lo fu anche il decreto legislativo n. 29 del febbraio del 1993, che estese quel principio al resto delle amministrazioni pubbliche e che rappresentò uno dei provvedimenti qualificanti del primo governo Amato, sostenuto da DC, PSI, PLL, PSDI. Il principio di distinzione fra politica e amministrazione è dunque figlio, avuto in età molto avanzata, della stagione "pre-maggioritaria". Appena nato, esso dovette confrontarsi con l'avvento di un nuovo regime politico, una "seconda Repubblica" strutturatasi attorno a nuovi partiti e ad una logica maggioritaria e bipolare.

L'introduzione di sistemi elettorali maggioritari avvenne, come è noto, nel 1993, ancora una volta prima a livello locale, con la legge n. 81, (di cui si celebra il trentennale e che per la verità fu ancora opera del primo governo Amato), e poi a livello nazionale, con la "legge Mattarella", approvata all'esito del referendum abrogativo della precedente legge elettorale del Senato. La legge n. 43 del 1995 completò il quadro includendo nella logica maggioritaria anche il livello regionale. La storia del maggioritario, come è noto, presenta, fra il livello statale e locale, elementi comuni ma anche grandi differenze. Il principale elemento comune è che, ovunque, le riforme elettorali maggioritarie hanno perseguito, e almeno in certa misura raggiunto, l'obiettivo di influire sull'assetto del sistema politico, incentivando i (nuovi) partiti politici a formare coalizioni alternative, nel quadro di uno schema bipolare che, mimando il bipartitismo dei sistemi politici di altri ordinamenti, mira a garantire la possibilità di una effettiva alternanza di governo e restituire al giudizio degli elettori il potere di determinare le compagne di governo e perfino il nome del vertice dell'esecutivo, sanzionando o premiando il governo precedentemente in carica. Il principale elemento di differenza è che a livello nazionale le riforme elettorali non sono state accompagnate da coerenti riforme di un assetto istituzionale che era stato immaginato dai costituenti presupponendo l'esistenza di una legge elettorale proporzionale. Il maggioritario non ha così corretto la tradizionale instabilità politica, producendo diciassette diversi governi dal 1993 ad oggi. Ciò ha prodotto insoddisfazione e continue modificazioni della legge elettorale, che ha cambiato ben sei formule, dal 1993 ad oggi, talora introdotte per via politica, tal'altra per via giudiziaria, tutte connotate da diverse miscele di elementi maggioritari

e proporzionali. Diversamente, a livello locale, la riforma del sistema elettorale è stata accompagnata da una coerente riforma istituzionale, con l'investitura diretta del vertice dell'esecutivo, il quale può contare su una maggioranza consiliare artificialmente garantita dal sistema elettorale, resa più stabile dalla clausola *simul stabunt simul cadent*. Ciò ha prodotto più stabilità degli esecutivi – ai diciassette governi nazionali, ad esempio, hanno corrisposto solo cinque sindaci di Milano negli ultimi trenta anni – e una complessiva soddisfazione circa il sistema elettorale, che resta ancor oggi quello disegnato dalla l. n. 81/1993.

La logica maggioritaria si è dunque affermata in modo più compiuto e stabile a livello locale. E pertanto tale livello rappresenta il terreno di verifica più appropriato per misurare l'impatto della stagione maggioritaria sul problema qui preso in esame, che è quello dell'interazione fra il rapporto centro-periferia, da un lato, e il rapporto politica-amministrazione, dall'altro. L'impatto della logica maggioritaria sul rapporto centro-periferia, peraltro, era abbastanza scontato. Il rafforzamento dell'organo di vertice dell'esecutivo locale, investito personalmente da una investitura democratica diretta, ha determinato una maggiore indipendenza della politica locale rispetto a quella nazionale, di cui il c.d. "partito dei sindaci" ha rappresentato una plastica espressione. La più accentuata *accountability* del sindaco, o del presidente della provincia, che deve rispondere del proprio operato sottoponendosi al giudizio degli elettori, mal tollera interferenze nazionali e richiede invece un adeguato margine di autonomia nella definizione di un indirizzo politico-amministrativo che interpreti gli interessi generali della specifica comunità locale rappresentata. Il principio maggioritario è dunque coerente con il principio autonomistico, che aveva ispirato la l. n. 142/1990, e si è perfettamente sposato con le successive riforme amministrative di impronta federalistica, approvate nella seconda metà degli anni Novanta e poi culminate, come è noto, con la riforma costituzionale del 2001, che ha modificato in senso autonomistico la stessa forma di Stato.

Meno scontato era invece l'impatto della logica maggioritaria sul rapporto fra politica e amministrazione. Nel 1995, in un denso saggio intitolato "Maggioranza e minoranza", Sabino Cassese espresse l'idea secondo la quale la torsione maggioritaria dei sistemi elettorali, che trasformano una minoranza di voti in una maggioranza di governo, richiede di essere accompagnata da una concezione del sistema istituzionale che rafforzi i contrappesi e i controlli (*checks and balances*), a tutela delle opposizioni. Fra i contrappesi e bilanciamenti necessari, un posto di primo piano veniva naturalmente assegnato alla imparzialità, e perfino indipendenza, degli apparati amministrativi, posti al servizio non già della parte politica che conquista la maggioranza ed esprime il governo, ma dell'intera collettività, in una prospettiva *bi-partisan* o *non-partisan*. In base a questa concezione, il principio di distinzione fra politica e amministrazione, affermato dalla l. n. 142/1990, è coerente con la logica maggioritaria, nel senso che ne rappresenta un essenziale contrappeso. Il maggioritario richiede di preservare tanto l'imparzialità dell'amministrazione rispetto agli organi elettivi locali, quanto l'autonomia di questi ultimi rispetto ai poteri centrali: + autonomia e + imparzialità. In effetti, le riforme amministrative successive hanno sempre confermato e rafforzato, fino ad oggi, il principio di distinzione fra le funzioni di gestione, attribuite alla dirigenza, e le funzioni di indirizzo e controllo, riservate al vertice politico. Tuttavia, all'indomani delle riforme maggioritarie, si affermò anche, e divenne prevalente, un ragionamento diverso, per certi versi opposto. Si ritenne infatti che la logica maggioritaria richiedesse un assetto istituzionale più congeniale al pieno dispiegarsi dei meccanismi di *accountability* propri di un sistema politico bipolare, basato sull'alternanza di governo. In questa prospettiva, dato che il sindaco, al termine della legislatura, deve rispondere agli elettori dei risultati conseguiti, allora egli deve essere non solo autonomo verso

l'esterno, rispetto ai poteri centrali, ma deve anche poter disporre, all'interno, di tutte le leve che consentono di determinare il risultato di cui è responsabile, incluso il controllo degli apparati amministrativi e delle scelte gestionali, da cui dipende l'effettiva realizzazione delle politiche pubbliche. In base a questa concezione, il principio di distinzione fra politica e amministrazione, figlio di un sistema politico proporzionale in crisi di legittimazione, si rivelava disarmonico rispetto alla rilegittimazione di un sistema politico maggioritario. La disarmonia non fu però risolta, come detto, sopprimendo il principio di distinzione fra politica e amministrazione, che al contrario ha finito per assumere rango costituzionale. Fu risolta su un piano diverso, che è quello della progressiva precarizzazione e fidelizzazione politica dei titolari delle funzioni di gestione amministrativa, cioè della dirigenza. Il vertice politico deve rispondere dei risultati dell'amministrazione cui è preposto e, visto che non può assumere direttamente gli atti di gestione, a causa del principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, allora deve quantomeno poter affidare a persone di propria fiducia la titolarità degli uffici che assumono tali atti.

L'idea della fiducia fra politica e amministrazione emerge dunque, anche come conseguenza del nuovo assetto maggioritario e bipolare del sistema politico, nella seconda metà degli anni Novanta, secondo schemi da allora in poi applicati sia a livello nazionale, sia a livello locale: ampia discrezionalità di affidamento temporaneo delle posizioni dirigenziali e meccanismi di *spoils system*. Solo su questi ultimi si sono appuntati dubbi di legittimità costituzionale, relativi alla compatibilità con il principio di imparzialità amministrativa.

Anche in questo caso, il livello locale presenta tuttavia peculiarità proprie, che chiamano in causa l'interazione fra il rapporto centro-periferia e il rapporto politica-amministrazione.

La peculiarità più evidente è la figura del Segretario comunale e provinciale, che nel corso del secolo breve era divenuto l'emblema del centralismo. La l. n. 142/1990, pur tesa a valorizzare le autonomie locali, aveva affrontato il problema in modo perplesso, confermando il segretario come funzionario statale, non solo con funzioni di collaborazione e consulenza giuridico-amministrativa, ma anche con il compito di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinarne l'attività (art. 52). È chiaro che ciò contraddiceva sia il principio autonomistico, perpetuandosi l'idea ormai anacronistica di un vertice dell'amministrazione locale tratto dall'amministrazione centrale, sia lo stesso principio di distinzione fra politica e amministrazione, perché fra gli indirizzi del vertice politico e gli atti di gestione della dirigenza locale veniva ad inframmettersi la funzione di coordinamento del segretario, secondo modalità non precisate, tanto che la legge stessa rimbalzava sul regolamento "le modalità dell'attività di coordinamento tra il segretario dell'ente e i dirigenti".

Il problema, eluso dalla l. n. 142/1990, avrebbe peraltro potuto conoscere una soluzione piuttosto semplice: la soppressione del segretario comunale e provinciale. Ma non fu tale la soluzione prefigurata dalla legge n. 127 del 1997, la quale, con marginali modifiche, è giunta fino ai giorni nostri. La legge ha delineato per il segretario un complesso assetto di competenze a geometria variabile, nell'ambito del quale i compiti di coordinamento dei dirigenti sono solo eventuali, conferiti cioè al segretario solo qualora il sindaco o presidente della provincia non intenda attribuirli invece ad un direttore generale (art. 17.67), "che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza" (art. 6.10). Il Direttore generale, nominato e revocato dal vertice politico, è poi sottoposto a *spoils system*, dato che la durata del suo incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della

provincia. Peraltro, la l. n. 127/1997 configurò in termini fiduciari anche lo *status* del segretario comunale, indipendentemente dal tipo di funzioni esercitate, stabilendo che sia scelto discrezionalmente dal sindaco o dal presedente della provincia fra tutti quelli iscritti all'albo e che anche il suo incarico, come quello del direttore generale, ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato (art. 17.71-72).

Questa disciplina complessa e barocca si spiega con il fatto che il legislatore ha voluto risolvere, sovrapponendoli, due diversi problemi: da un lato quello di completare il disegno autonomistico, per cui sarebbe bastato eliminare la figura del segretario, dall'altro quello di correggere e temperare il principio di distinzione fra politica e amministrazione. A quest'ultimo fine occorreva anche politicizzare e fidelizzare il vertice amministrativo, in teoria per allinearsi al nuovo spirito maggioritario, in pratica assecondando un sistema politico rilegittimatosi con il maggioritario nella ricerca di nuovi spazi amministrativi. La commistione di tali due diversi obiettivi ha avuto l'effetto di risvegliare, rovesciandola, l'antica idea di Cammeo, che contrapponeva l'autonomia dell'ente locale all'imparzialità amministrativa, stabilendo fra i due termini una relazione di proporzionalità inversa. La legge del 1902 sulla stabilità dei segretari comunali, secondo Cammeo, comprimeva gli spazi di regolazione autonoma dei comuni al fine di preservarne l'apparato amministrativo dalle ingerenze della politica locale. La legge del 1997 sullo *spoils system* dei segretari comunali (e dei direttori generali) ha invece dovuto sacrificare l'imparzialità amministrativa per restituire maggiore autonomia agli organi rappresentativi degli enti locali, liberi di scegliere gli amministratori di proprio gradimento.

Il principio autonomistico ha assunto in tal modo il ruolo di fattore di giustificazione dello *spoils system*, come è dimostrato dalla *ratio decidendi* della sentenza con cui la Corte costituzionale (n. 23 del 2019) ha confermato la compatibilità dello *spoils system* dei segretari comunali con il principio di imparzialità amministrativa, perfino nei casi in cui i segretari stessi si limitino alle tradizionali funzioni di consulenza e collaborazione giuridico-amministrativa. Non è infatti senza significato che la Corte, nel ricostruire l'evoluzione della disciplina del segretario comunale abbia affermato che l. n. 127/1997, “in coerenza con un contesto riformatore che intende accentuare l'autonomia degli enti locali” ha introdotto “il principio secondo cui la durata dell'incarico di segretario comunale ... corrisponde a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato”. “In quel contesto – ha proseguito la Corte - il principio è anche frutto della diffusa convinzione secondo cui, negli enti locali, le scelte politiche e quelle gestionali risulterebbero spesso frammiste, e la responsabilità amministrativa finirebbe col diventare un elemento della stessa responsabilità politica del sindaco eletto direttamente, deducendosene così la necessità di attribuire a quest'ultimo l'individuazione dei suoi più stretti collaboratori amministrativi, fra i quali vien fatto rientrare il segretario comunale”. Dunque, secondo la Corte costituzionale, l'elezione diretta del sindaco e l'accentuazione delle autonomie locali hanno giustificato lo *spoils system* dei segretari comunali, che sempre secondo la Corte “non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità”.

4. Conclusioni: la deriva fiduciaria del sistema amministrativo locale e la valutazione retrospettiva della legge n. 81 del 1993

La pronuncia della Corte costituzionale ha un complessivo effetto di legittimazione dello *spoils system*, che, forse per le ragioni rammentate dalla Corte stessa, si è manifestato a livello locale più che a livello nazionale. Secondo una ricognizione pru-

denziale⁽⁴⁾, sono oggi sottoposte a *spoils system* duemilatrecento quarantadue posizioni segretario comunale e provinciale (art. 99 TUEL), sessantotto posizioni di direttore generale di comuni o province (art. 108 TUEL) e millenovecentosettantasette posizioni dirigenziali o di alta specializzazione a contratto (art. 110 TUEL). A queste posizioni vanno poi aggiunti novemilaottocentoventiquattro rappresentanti dei comuni e delle province nel sistema delle società partecipate locali, cui si applica lo *spoils system* ai sensi dell'art. 50, comma 8 e 9 del TUEL, come interpretato dalla Corte di Cassazione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 18 giugno 2019, n. 16335), ad avviso della quale il mutamento del titolare del vertice elettivo dell'ente locale costituisce giusta causa di revoca degli amministratori delle società.

La cifra totale, che ammonta a poco meno di quindicimila posizioni, indica che, a conclusione della vicenda descritta, il rapporto fra politica e amministrazione negli enti locali è oggi caratterizzato da una diffusa politicizzazione dell'amministrazione locale. Può dirsi che tale sia stato l'effetto della riforma del sistema elettorale e della forma di governo degli enti locali introdotta dalla l. n. 81/1993, che dunque, in una valutazione retrospettiva, potrebbe meritare un giudizio negativo da parte di quanti hanno a cuore l'imparzialità dell'amministrazione?

La risposta è negativa, per diverse ragioni.

In primo luogo, perché la fidelizzazione politica della dirigenza amministrativa collima solo con una possibile interpretazione, peraltro interessata, della logica maggioritaria, la quale potrebbe ben richiedere, secondo una interpretazione opposta, che venga accentuato invece il principio di imparzialità amministrativa, come necessario strumento di compensazione dello strapotere del governo prodotto da elezioni maggioritarie e investiture democratiche dirette.

In secondo luogo, la fidelizzazione politica della dirigenza amministrativa è avvenuta in misura massiccia anche a livello nazionale, pur quando i sistemi elettorali maggioritari hanno ceduto il passo a formule prevalentemente proporzionali e anche in assenza di riforme costituzionali che prevedessero investiture democratiche dirette dell'esecutivo. Ciò conferma che lo *spoils system* e i suoi derivati, una volta sdoganati e legittimati, si diffondono per forza propria, cioè per gli appetiti dei partiti, non a causa di particolari contesti istituzionali.

In terzo luogo, la politicizzazione dell'amministrazione locale ha prodotto meno danni di quella dell'amministrazione statale, proprio grazie alla l. n. 81/1993. A livello statale, vi è stato uno *spoils system* senza stabilità di governo. Questo significa che la tradizionale instabilità politica si è tradotta in una corrispondente instabilità amministrativa: ogni due anni cambia il governo, cessano gli incarichi amministrativi e, quindi, si sospende l'attività amministrativa. A livello locale, la l. n. 81/1993 garantisce maggiore stabilità politica e, quindi, lo *spoils system* prova minore pregiudizio per la continuità amministrativa.

In definitiva, se si vuole proteggere l'imparzialità dell'amministrazione locale, non bisogna cancellare la l. n. 81/1993, ma contrastare l'idea che l'autonomia locale, la logica maggioritaria, l'investitura elettorale diretta richiedano una amministrazione fidelizzata al sindaco o presidente *pro-tempore*. Se poi proprio si desidera una amministrazione fidelizzata alla politica, allora comunque è meglio che ciò si accompagni alla l. n. 81/1993 piuttosto che avvenga in un disordinato contesto di instabilità politica e amministrativa.

⁴ I criteri del calcolo e i risultati complessivi sono illustrati in S. Battini, *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo Stato patrimoniale?* In Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3 del 2023, p. 997 e ss.