

TEMPI DI SPOILS SYSTEM

di Luisa Corazza, Bernardo Giorgio Mattarella
29 settembre 2009

Lo scorso ottobre i Ministri del Lavoro e delle Pari opportunità hanno revocato la Consigliera Nazionale di parità per non aver agito "in sintonia con gli indirizzi politici del Governo in carica". All'inizio dell'estate, il TAR Lazio si è pronunciato a favore della legittimità della revoca. Sono i segni dei tempi: tempi in cui i politici ritengono di poter occupare qualsiasi carica pubblica, facendo piazza pulita dei funzionari nominati dalle precedenti maggioranze; gli amministratori si rassegnano, rinunciando alle loro responsabilità, magari in cambio di soldi; i giudici si limitano a censurare qualche eccesso e a controllare il rispetto delle procedure.

Che un ministro o un assessore, appena insediato, debba poter scegliere il proprio capo di gabinetto o il proprio addetto stampa, non c'è dubbio: si tratta di figure "di diretta collaborazione", che vanno e vengono con i politici. Che egli possa sostituire anche i più alti dirigenti del ministero o assessorato (magari nominando al loro posto il proprio addetto stampa, come ha fatto un ministro in carica), è già molto discutibile: si ledono i principi costituzionali di imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso e progressione in carriera per merito. Che possa cambiare i dirigenti di fascia inferiore, è ancora più discutibile: quanto più ci si allontana dal vertice politico, tanto più le ragioni dell'attuazione dell'indirizzo politico cedono di fronte ai principi indicati. Se, poi, si tratta di cariche in enti distinti dal ministero o assessorato, o addirittura di organismi costruiti per essere indipendenti, di coerenza con l'indirizzo politico non dovrebbe proprio parlarsi. Eppure, da una decina d'anni a questa parte, i principi costituzionali menzionati sono sempre più spesso calpestati dall'invasione della politica, con leggi e con atti di nomina e di revoca, e poco tutelati dai giudici. La vicenda della Consigliera nazionale di parità ne è solo l'ultimo esempio.

Ci sono molti modi per praticare lo spoils system, per via legislativa o per via amministrativa. Per via legislativa, il modo più semplice è quello introdotto prima nella legislazione nazionale e poi, massicciamente, in quella regionale: attribuire ai politici il potere di revocare (o non confermare, dopo una breve durata in carica) determinati funzionari amministrativi e nominarne di nuovi al loro posto. È l'approccio della legge Frattini (n. 145 del 2002), alcune delle cui previsioni sono state annullate dalla Corte costituzionale, mentre altre - compresa quella applicata nel caso della Consigliera di parità - non sono state (ancora) sottoposte al suo esame. Altre volte, la legge dispone direttamente la decadenza di funzionari nominati dalla precedente maggioranza: come successo recentemente, da parte di governi di destra come di sinistra, con i commissari liquidatori dei consorzi agrari. Altre volte ancora, si procede alla finta riforma di un ente, cambiando solo il nome dell'ente o di qualche suo organo, giusto per potersi liberare di chi lo occupava: basta sfogliare con un po' di attenzione una legge finanziaria o un decreto "anti-crisi" o "mille-proroghe" per trovare qualche esempio. Per via amministrativa, ci sono altri numerosi modi per indurre alle dimissioni un funzionario non gradito: commissariare il suo ente, svuotare le competenze del suo ufficio, bloccargli i finanziamenti, perfino proporgli un posto meglio remunerato (tanto paga Pantalone, cioè noi).

Fino alla metà degli anni Novanta, parlamenti, ministri e assessori non si comportavano così. Certo, gli episodi di malcostume e le nomine discutibili non mancavano, ma l'amministrazione costituiva un elemento di stabilità, a fronte del passaggio dei politici. Poi si sono prodotti gli effetti collaterali e distorti dell'alternanza politica, che ha portato con sé la discontinuità amministrativa; dell'elezione (più o meno) diretta, che ha indotto i politici a sentirsi depositari unici del potere, dimenticando che la democrazia richiede controlli e garanzie; e anche della privatizzazione del pubblico impiego, che ha esteso al settore pubblico pratiche che hanno senso solo in quello privato, come il risarcimento del dirigente cacciato illegittimamente (e risarcito con soldi dei cittadini, e non di chi lo ha cacciato). Nel giro di pochi anni, la logica dello spoils system si è diffusa non solo tra i politici, ma anche tra i dirigenti amministrativi, ormai rassegnati al fatto che le cariche più alte sono riservate ai fedelissimi dei politici, spesso anche abituati ad appiattirsi e a rinunciare di fatto alle proprie responsabilità.

È questo il contesto nel quale si inserisce il caso della Consigliera nazionale di parità. Il 30 ottobre scorso i Ministri del Lavoro e delle Pari opportunità hanno revocato la titolare in carica per non aver agito "in sintonia con gli indirizzi politici del Governo in carica". La revoca è stata disposta in base all'art. 6 della citata legge Frattini, che consente al Governo, entro sei mesi dal voto di fiducia, di revocare le nomine degli organi di vertice disposte dal governo precedente nei sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura.

Con questa vicenda la Consigliera Nazionale di parità viene ridotta a figura ancillare dell'apparato burocratico del governo. Viene messa in discussione, in altre parole, l'autonomia rispetto all'indirizzo politico della maggioranza dell'organismo cui sono affidate le funzioni di promozione e controllo di diritti fondamentali come l'uguaglianza di opportunità e la non discriminazione tra uomo e donna nel lavoro.

Diverse considerazioni militano invece a favore di una concezione della Consigliera di parità che ne valorizzi l'indipendenza.

La prima si fonda sulla necessità di conformare l'ordinamento alle prescrizioni del diritto comunitario, che con la direttiva 2002/73/CE ha imposto agli Stati membri l'istituzione di organismi di parità che offrano alle vittime di discriminazioni un'assistenza indipendente, che svolgano inchieste indipendenti in materia di discriminazione e che pubblichino relazioni indipendenti in materia. Ciò impone di interpretare la disciplina italiana - che per il vero è lacunosa quanto all'indipendenza di quest'organismo - in modo compatibile con il diritto comunitario. Tanto più che l'introduzione nell'ordinamento italiano della Consigliera di parità antecedente alla direttiva comunitaria che ne prescrive l'indipendenza.

Come può rispondere al requisito di indipendenza richiesto dall'Unione europea una Consigliera di parità che teme di essere revocata se manifesta la propria divergenza - come è accaduto in questo caso concreto - rispetto ad alcune politiche governative? Che accade se l'assistenza della Consigliera viene richiesta a favore di una vittima di discriminazioni dipendente della Pubblica Amministrazione? Oppure, ancora, che accade se discriminazioni di carattere collettivo conseguono a comportamenti o dichiarazioni provenienti dai vertici della stessa Amministrazione? In questi casi, l'indipendenza dell'organismo è il riflesso del principio di legalità, di fronte al quale le logiche della fiduciarità perdono di rilevanza.

La seconda considerazione si fonda sull'esigenza di un'efficiente distribuzione delle risorse pubbliche. Numerosi sono, infatti, i soggetti a cui, oltre alla citata consigliera, è affidata la realizzazione degli obiettivi di pari opportunità: in primis, il Ministro per le pari opportunità con il relativo dipartimento (a partire dal primo governo Prodi, il Presidente del Consiglio ha sempre delegato un Ministro delle pari opportunità); vi è poi il Comitato Nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, ed, infine, la Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna.

Nessuno di questi organismi è caratterizzato da piena indipendenza rispetto a condizionamenti politici. In virtù dell'alta qualificazione richiesta, nonché dell'autonomia funzionale che la legge le assegna, la Consigliera di parità, tra questi, è il più adatto a soddisfare il requisito di indipendenza richiesto dal diritto comunitario. D'altra parte, per attuare le politiche di pari opportunità perseguite dal governo l'ordinamento già prevede altri organismi, a partire dal Ministro per le pari opportunità.

L'assenza nell'ordinamento italiano di almeno un organismo di parità effettivamente indipendente non costituisce dunque solo un inadempimento rispetto agli obblighi comunitari, ma è anche il sintomo di un'inefficiente distribuzione di compiti tra organismi dello Stato.

Vi è infine la considerazione per cui, in un contesto istituzionale equilibrato, agli organismi di garanzia di diritti fondamentali dovrebbe essere consentito di operare in piena autonomia rispetto a condizionamenti di carattere politico. Non a caso, l'assenza, in Italia, di un organismo di parità indipendente costituisce un'anomalia nel contesto europeo.