

# Lo *spoils system*: profili critici e spunti di riflessione tra evoluzione normativa, giudici e principi costituzionali

di Anna Maria Chiariello

SOMMARIO: 1. Alle origini del sistema delle spoglie e la sua tormentata disciplina. – 2. Principi costituzionali e *spoils system*. – 3. La vigilanza della Corte costituzionale e la sua giurisprudenza consolidata. – 4. Il recente parere del Consiglio di Stato: la questione del tempo e il ricorso ai medesimi principi. – 5. Dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale. – 6. Rilievi critici e considerazioni conclusive.

## 1. *Alle origini del sistema delle spoglie e la sua tormentata disciplina*

L'attuale contesto politico e un recente parere del Consiglio di Stato tornano a sollevare l'attenzione sullo *spoils system*, istituto del nostro ordinamento da tempo conosciuto e da pari tempo oggetto di dibattito. Come si vedrà, a causa del suo uso distorto, tale istituto è stato altresì interessato da numerose decisioni giurisprudenziali, che ne hanno solitamente ridimensionato la portata, dando atto della delicatezza degli equilibri che vengono in rilievo.

Secondo una prima generica definizione, lo *spoils system*, o sistema delle spoglie, è un meccanismo giuridico che permette di sostituire i vertici burocratici delle pubbliche amministrazioni al mutare della compagine governativa che li ha nominati, sostanzialmente fidelizzando la dirigenza e rendendo più stretta la cinghia di trasmissione tra politica e amministrazione<sup>1</sup>.

Da questa prima definizione è possibile cogliere come l'istituto in esame si collochi all'interno del più ampio tema del rapporto tra politica e amministrazione e del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, da intendersi quale distinzione tra l'azione del governo, in genere legata a una parte politica, espressione delle forze di maggioranza, e l'azione dell'amministrazione, che deve invece agire senza condizionamenti politici allo scopo di perseguire i fini pubblici stabiliti dalla legge.

Il principio di separazione tra politica e amministrazione<sup>2</sup> è stato accolto

---

<sup>1</sup> M. CLARICH, *Corte costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, in *Astrid.it*, 2007.

<sup>2</sup> Sul principio di separazione tra politica e amministrazione, *ex multis*: M. CLARICH, *Riflessione sui rapporti tra politici e amministratori (a proposito del TAR Lazio, come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. amm.*, 2000, 361; F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza*, in *Nuova Rassegna*, 2008, n. 21/22, 2257 ss.; N. DURANTE, *Spoils system e dirigenza pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 17/2011, 2; S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1, 39 ss.; C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino, 2017.

nella nostra legislazione in modo sistematico solo all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, segnatamente in un primo momento dall'art. 51 legge 8 giugno 1990, n. 142, e successivamente dall'art. 2 decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, riservando le funzioni di indirizzo all'autorità politica e le funzioni di gestione alla dirigenza. In realtà, tale principio deriva direttamente dal nostro sistema costituzionale e in particolare dalla diversa rappresentazione delle responsabilità del Ministro rispetto a quelle del funzionario. Dalla lettura degli artt. 95, 97 e 98 della Carta si evince infatti un modello in cui la sfera politica e quella amministrativa e burocratica sono separate, pur permettendo in ogni caso all'organo politico di effettuare un'attività di indirizzo e verifica. Più nel dettaglio, da una parte l'art. 97, comma 2, prevede che nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari, e l'art. 98 stabilisce che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, dall'altra l'art. 95 sancisce che i Ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri.

Nato negli Stati Uniti nell'Ottocento per fare fronte alla carenza di personale dirigente dotato di adeguata professionalità tecnica<sup>3</sup>, nel nostro ordinamento lo *spoils system* affonda le sue radici in un periodo storico di grande riforma dell'amministrazione<sup>4</sup>. Erano gli anni Novanta del secolo scorso quando l'esplosione del debito pubblico e il dissesto economico, nonché la crisi di fiducia nelle istituzioni imposero immediati e ravvicinati interventi riformatori della macchina amministrativa, afflitta da un'irrazionale distribuzione di compiti e funzioni tra i ministeri con conseguenti sovrapposizioni e duplicazioni, vuoti di competenza, inefficienze e dispersione di risorse.

Tra le riforme adottate in quel frangente speciale rilevanza in questa sede assumono quelle relative alla dirigenza pubblica. In particolare, mentre inizialmente i dirigenti generali erano titolari di incarichi a tempo indeterminato tali da assicurare loro sia stabilità sia autonomia rispetto alla politica, in un secondo momento, a opera dei decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80, e 29 ottobre 1998, n. 387, tali alti burocrati furono assoggettati al processo di privatizzazione del rapporto di lavoro già applicato alla generalità dei dipendenti pubblici e ai dirigenti non generali al fine di accrescere l'efficienza delle amministrazioni e razionalizzare il costo del lavoro pubblico<sup>5</sup>. In ragione di tale "seconda" privatiz-

<sup>3</sup> L'espressione "*spoils system*", pur se già in uso precedentemente, è stata resa nota nel 1832 da un discorso del senatore William Marcy, nel corso del quale, nel difendere una delle nomine del presidente Andrew Jackson, disse: "*To the victor belong the spoils of the enemy*" (ossia "al vincitore spetta il bottino del nemico"). Si veda C.J. FRIEDRICH, *The rise and decline of the spoils tradition*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1937, 189(1), 10-16.

<sup>4</sup> In realtà forme marginali di *spoils system* erano già presenti all'inizio del secolo scorso in relazione alla carriera dei prefetti e ai diplomatici. Si veda C. DI ANDREA, *Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparativistici*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 583 ss.

<sup>5</sup> Sulla privatizzazione del pubblico impiego, *ex multis*: M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del*

zazione gli incarichi dei dirigenti generali divennero a tempo determinato (con una durata da un minimo di due anni a un massimo di sette) e rinnovabili o meno alla scadenza indipendentemente dalla valutazione circa l'operato del dirigente. Sebbene motivata dall'esigenza di assicurare maggiori flessibilità e mobilità dei vertici dirigenziali, la riforma attuava dunque una sostanziale precarizzazione della dirigenza pubblica, attribuendo alla politica una certa forza rispetto a quest'ultima<sup>6</sup>.

Simultaneamente, l'art. 13 d.lgs. n. 80/1998 interveniva sull'art. 19 d.lgs. n. 29/1993, sancendo tra l'altro che gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente "possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza"<sup>7</sup>. Si introduceva così nel nostro ordinamento lo *spoils system*, pure se formulato in termini di possibilità. Si legava infatti la durata di determinati incarichi dirigenziali apicali, caratterizzati da una peculiare coesione con gli organi politici, alla permanenza in carica di questi ultimi, compensando di fatto l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione e la conseguente perdita di potere della prima a favore della seconda<sup>8</sup>.

Il menzionato art. 19 d.lgs. n. 29/1993 veniva poi trasposto nell'art. 19 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante la codificazione della normativa sul rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, e il cui comma 8 riproduceva la disposizione di cui all'art. 13 d.lgs. n. 80/1998.

Tuttavia, dopo solo poco più di un anno, il sistema subiva importanti evoluzioni. Veniva infatti adottata una riforma che, contrariamente allo scopo del legislatore di ridefinire il difficile punto di equilibrio tra politica e amministrazione, fini invece per attribuire all'organo di governo notevole preponderanza

---

*pubblico impiego*, Rimini, 1994; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lavoro*, 1993, I, 287 ss.; S. BATTINI, S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, 1997; L. ZOPPOLL, *Dieci anni di riforma del lavoro pubblico (1993-2003)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, 751 ss.

<sup>6</sup> Cfr. G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta*, in *Il lavoro nelle P.A.*, 2006, n. 3-4, 690 ss. Sulla "seconda privatizzazione" e la successiva questione della dirigenza, *ex multis*: M. D'ANTONA, *Lavoro Pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nella legge "Bassanini"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, 45 ss.; S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 12; C. COLAPIETRO, *Governo e Amministrazione – la dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, 2004, 75-76; P. CHIRULLI, *Dirigenza Pubblica (riforma della)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2000.

<sup>7</sup> Art. 13, commi 3 e 8, d.lgs. n. 80/1998.

<sup>8</sup> G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, III, Torino, 2008, 151.

rispetto ai dirigenti, accentuando il carattere fiduciario del rapporto fra politica e amministrazione e fidelizzando questa alla prima<sup>9</sup>. In effetti la legge 15 luglio 2002, n. 145, innanzitutto, disegnava un più marcato *spoils system* per gli incarichi dirigenziali di vertice, destinati a cessare dopo novanta giorni dal voto di fiducia sul nuovo Governo<sup>10</sup>, secondo una formulazione che ancora oggi connota la norma in esame, dopo le integrazioni apportate da interventi legislativi successivi, poi dichiarati costituzionalmente illegittimi, con conseguente eliminazione<sup>11</sup>. Ledendo il principio della stabilità e affidabilità dei contratti, la legge del 2002 dettava inoltre un regime di *spoils system* c.d. *una tantum* avente ad oggetto tutti gli incarichi dirigenziali generali, prevedendo che tali incarichi cessassero al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge e consentendo dunque al nuovo governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica<sup>12</sup>. Per quanto riguarda gli incarichi di livello dirigenziale non generale, invece, la medesima legge stabiliva la possibilità di attribuire un nuovo incarico entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, decorsi inutilmente i quali l'incarico precedente si doveva intendere confermato<sup>13</sup>. Infine, veniva abolito il termine minimo di durata dell'incarico e la durata di questo veniva ridotta, mentre quello massimo era portato a cinque anni (tre per gli incarichi di livello generale)<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 8, 913.

<sup>10</sup> Art. 3, comma 1, lett. i), l. n. 145/2002. Sulla l. n. 145/2002, *ex multis*: G. D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 214 ss.; C. D'ORTA, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la L. n. 145/2002*, *ivi*, 937 ss.

<sup>11</sup> Così ad esempio è avvenuto con l'art. 2, comma 159 e comma 161, decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2006, n. 286, che distingueva tra: *spoils system* ordinario, il quale prevedeva la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali allo scadere dei novanta giorni dal cambio di Governo, non solo per gli incarichi apicali, ma anche per quelli dirigenziali sia generali che inferiori affidati a dirigenti di altre pubbliche amministrazioni, nonché a personale esterno all'amministrazione e nominato per le sue particolari qualità professionali; e *spoils system* transitorio, il quale invece prevedeva che in sede di prima applicazione del rinnovato art. 19 (che amplia appunto le ipotesi di *spoils system*) gli incarichi conferiti prima del 17 maggio 2006 cessano, se non confermati, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto. Prendendo atto delle successive pronunce della Corte costituzionale (in merito si veda *infra* par. 3), l'art. 40, lett. g), decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, modificando l'allora art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/2001, ha eliminato la cessazione automatica degli incarichi di livello dirigenziale generale e non, a seguito del cambiamento del governo, limitandola ai soli incarichi apicali, in ragione dell'elevato contenuto fiduciario di tali funzioni, e tornando così alla fase antecedente all'introduzione dello *spoils system* ordinario e generalizzato introdotto dal d.l. n. 262/2006, ossia ripristinando l'automatica cessazione degli incarichi dirigenziali di vertice decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, previsto dalla l. n. 145/2002.

<sup>12</sup> Tale norma è poi stata dichiarata incostituzionale con le sentenze della Corte costituzionale 23 marzo 2007, nn. 103 e 104.

<sup>13</sup> Art. 3, comma 7, l. n. 145/2002.

<sup>14</sup> In senso critico sulla l. n. 145/2002, *ex multis*: S. CASSESE, *Il rapporto tra politica ed ammini-*

## 2. *Principi costituzionali e spoils system*

Come anticipato, la disciplina sulla dirigenza pubblica, e in particolare quella relativa allo *spoils system*, ha sollevato ampi dibattiti e ha dato luogo a numerose pronunce giurisprudenziali. In particolare, più volte è stata messa in dubbio (e negata) la legittimità costituzionale delle norme relative all'istituto in esame, la verifica della quale richiede innanzitutto di ricorrere ai principi della Costituzione, parametri fondanti il nostro ordinamento, richiamati insistentemente nelle suddette pronunce.

Tra i principi costituzionali che vengono in rilievo nell'esaminare l'istituto dello *spoils system*, e oltre al principio di derivazione costituzionale della separazione tra politica e amministrazione<sup>15</sup>, vi è innanzitutto quello dell'imparzialità (art. 97, comma 1, Cost.), "valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici"<sup>16</sup>. Esso richiede all'amministrazione sia di non discriminare la posizione dei soggetti coinvolti dalla sua azione nel perseguimento degli interessi affidati alla sua cura (condotta negativa) sia di ponderare comparativamente tutti gli interessi coinvolti dalla sua azione al fine di realizzare gli interessi pubblici suddetti con il minore sacrificio degli altri interessi in gioco (condotta positiva). Lo stesso impone altresì che l'amministrazione sia strutturata in modo da assicurare una condizione oggettiva di aparzialità<sup>17</sup>. In considerazione di quanto precede il principio in esame impone dunque di garantire che l'amministrazione sia neutrale, svincolata dalla politica. Una tale prerogativa si scontra con lo *spoils system* laddove questo, in deroga al principio di separazione tra politica e amministrazione, apre la porta all'ingerenza dell'organo politico sul dirigente, il quale invece deve operare in modo autonomo.

---

*strazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il lavoro nelle P.A.*, 2003, 231 ss.; F. BASSANINI, *Indirizzo politico*, cit., 2257 ss., secondo cui l'azzeramento dei contratti in corso e l'eliminazione della durata minima degli incarichi erano «due innovazioni-chiave, coerentemente volte a porre i dirigenti alla mercé delle scelte dell'autorità politica, da un lato rendendo precaria la validità del contratto, ma dunque anche la durata dell'incarico, dall'altra consentendo alla autorità politica di tenere costantemente "sotto schiaffo" il dirigente, mediante l'attribuzione di incarichi di cortissima durata». Sulla medesima legge si veda anche F. CARINCI, S. MAINARDI, *La dirigenza delle pubbliche amministrazioni. Una ricostruzione sistematica e comparata della normativa nei diversi modelli istituzionali*, Milano, 2004. In generale sull'evoluzione legislativa che ha caratterizzato la dirigenza si veda S. BATTINI, B. CIMINO, *La dirigenza pubblica italiana: fra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1001 ss.

<sup>15</sup> Si veda il par. 1.

<sup>16</sup> Corte costituzionale, 15 ottobre 1990, n. 453.

<sup>17</sup> Sul principio di imparzialità, *ex multis*, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 48; A. CERRI, *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, a cura di L. LANFRANCHI, Milano, 1997, 199; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., VIII, Torino, 1993, 131 ss.; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006, 194; F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, 1989, 15, 1 ss. In generale sui principi dell'azione amministrativa: A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. SCOCA, Torino, 2008, 191 ss.

Il principio di imparzialità trova fondamento in ulteriori previsioni costituzionali. Tra queste rilevano l'art. 51, comma 1, Cost., secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, e l'art. 97, comma 3, Cost., ai sensi del quale agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, che è dunque la forma ordinaria di accesso agli uffici predetti in quanto meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci. Tali disposizioni, che mirano a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte in relazione all'accesso all'ufficio, confliggono evidentemente con un sistema quale quello delle spoglie, che permette di attribuire un incarico a personale esterno, che dunque non ha superato un concorso pubblico, sulla base di un rapporto fiduciario o dell'adesione politica, non tenendo conto del merito, dell'uguaglianza e di metodi di misurazione oggettiva.

Si colloca a fondamento del principio di imparzialità anche l'art. 98, comma 1, Cost., ai sensi del quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Tale disposizione – che, come noto, col termine “Nazione” intende “collettività” e non “governo”<sup>18</sup> – esclude quindi che i predetti impiegati siano al servizio del governo o di una parte politica. Suo scopo è garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte in relazione allo svolgimento della carriera<sup>19</sup>. Tuttavia, come per le altre disposizioni poste a fondamento del principio di imparzialità, anche la finalità del primo comma dell'art. 98 Cost. è passibile di essere disattesa dallo *spoils system*, laddove i vertici politici tendono a nominare personale del loro stesso orientamento e asservirlo alle loro politiche<sup>20</sup>.

Rileva ai fini della verifica della legittimità dell'istituto in esame anche il principio del buon andamento (art. 97, comma 1, Cost.), unito quasi in endiadi con quelli dell'imparzialità e della legalità<sup>21</sup>. Esso impone all'amministrazione di agire nel modo più adeguato e conveniente possibile<sup>22</sup> e si traduce nella necessità che la sua azione si svolga secondo principi (o criteri) di economicità (implicante l'ottimizzazione dei risultati in relazione ai mezzi a disposizione), efficacia (che richiede che l'azione amministrativa sia idonea al raggiungimento degli obiettivi)

<sup>18</sup> V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica ed amministrazione*, in *La dirigenza pubblica. Analisi e prospettive*, a cura di M.P. CHITI, R. URSI, Torino, 2007, 15 ss.

<sup>19</sup> Corte costituzionale 27 luglio 1993, n. 333.

<sup>20</sup> V. CAVANNA, *Sullo spoils system in tema di dirigenza pubblica*, in *www.ambienteditto.it*, 2006.

<sup>21</sup> Corte costituzionale 15 ottobre 1990, n. 453.

<sup>22</sup> Sul principio del buon andamento, *ex multis*, M.R. SPASIANO, *Il principio del buon andamento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA, F. SAITTA, Milano, 2012, 117 ss.; ID., *Il principio di buon andamento, dal meta-giuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius Publicum*, 2011, 1 ss.; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979; P. CALANDRA, voce *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1988, 1 ss.

ed efficienza (che attiene al rapporto tra obiettivi raggiunti e risorse utilizzate), perseguendo la logica del risultato. Tale logica è un'azione conforme al buon andamento, che richiede che vengano garantite la continuità all'azione amministrativa e una valutazione dei risultati per il conseguimento dei quali è necessario che venga messo a disposizione un tempo adeguato, si scontrano con un istituto quale lo *spoils system* in cui ingerenze esterne sono in grado di deviare l'interesse collettivo e in cui l'incarico viene fatto cessare indipendentemente dalla valutazione dei risultati e spesso prima che si abbia avuto il tempo di attuare gli obiettivi.

Infine, all'interno dell'analisi che qui ci occupa, occorre prendere in considerazione anche il principio della responsabilità ministeriale di cui all'art. 95, comma 2, Cost., ai sensi del quale "i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e, individualmente, degli atti dei loro dicasteri". Tale disposizione indica il Ministro da una parte quale vertice politico, dall'altra quale apice amministrativo del ministero, implicando una possibilità di intervento (condizionamento, controllo, ingerenza) sull'attività amministrativa di cui risponde in sede politica e dunque contrastando potenzialmente col predetto principio di imparzialità.

Analizzati i principi costituzionali che vengono in rilievo in materia, nella parte che segue si esaminerà la giurisprudenza della Corte costituzionale dedicata a più riprese a verificare il rispetto dei predetti principi da parte della normativa più volte rivisitata relativa allo *spoils system*.

### 3. *La vigilanza della Corte costituzionale e la sua giurisprudenza consolidata*

La Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla legittimità costituzionale del sistema delle spoglie. Da una parte, essa ha censurato i tentativi del legislatore di estendere l'ambito di applicazione del predetto istituto in quanto considerati causare la precarizzazione della dirigenza e violare i principi di imparzialità e buon andamento. Dall'altra, ha affermato che le disposizioni legislative che fanno conseguire al rinnovo dell'organo politico l'automatica decadenza dagli incarichi dirigenziali sono costituzionalmente legittime soltanto allorché riferite a incarichi di natura fiduciaria, in quanto tali attribuiti dall'organo politico *intuitu personae*, ossia sulla base di valutazioni personali orientate dalla necessità di assicurare coesione e sinergia con l'indirizzo politico<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> In generale, sulla giurisprudenza costituzionale in tema di *spoils system*: F. BACCHINI, *Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte Costituzionale ed evoluzione normativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2021, 813 ss.; G. SCACCIA, *Spoils system e giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzione e spoils system. Il caso dei segretari comunali arriva alla Consulta*, a cura di N. MACCABIANI, Milano, 2018, 73 ss.; L. PANZERI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale*

In effetti già dalla sua prima pronuncia in materia (sentenza 16 giugno 2006, n. 233)<sup>24</sup> la Consulta, confermando la validità dell'istituto, ha affermato che, se applicato a determinate posizioni dirigenziali apicali, esso contribuisce a “rafforzare la coesione fra l'organo politico [...] e gli organi di vertice dell'apparato burocratico [...] per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente”. In altri termini, secondo la Corte la necessità che sia garantito il buon andamento è prioritaria rispetto al principio di imparzialità, che in teoria esclude vertici amministrativi ‘parziali’ verso l'esecutivo. Tuttavia, precisando che l'istituto in esame non può però infrangere lo spazio riservato all'indipendenza della pubblica amministrazione, la Consulta lo ha limitato alle sole posizioni apicali, escludendo tutti gli altri livelli dirigenziali. Proseguendo il suo ragionamento, la Corte ha altresì affermato che il sistema delle spoglie non può comportare una precarietà inaccettabile della dirigenza e ha di conseguenza escluso il possibile azzeramento dei vertici delle amministrazioni, in grado di dare luogo anche a una pericolosa dipendenza dell'amministrazione verso la politica<sup>25</sup>.

Con tale sentenza iniziava un percorso interpretativo in cui l'ambito soggettivo dello *spoils system*, nella sua forma pura della cessazione automatica dell'incarico in occasione del rinnovo dell'organo politico, è stato sottoposto a diversi aggiustamenti in considerazione delle funzioni attribuite ai dirigenti, le quali assurgono a parametro alla cui stregua definire l'ambito di legittima operatività dello *spoils system*.

In effetti, se la prima sentenza della Corte sembrava aprire la strada all'applicazione del sistema delle spoglie, le seguenti decisioni hanno invece provveduto a circoscrivere tale applicazione. Invero, pur sempre in continuità logica con quanto statuito nella pronuncia n. 233/2006, con la sentenza 23 marzo 2007, n. 103<sup>26</sup>,

---

*in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica ed amministrazione*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 259 ss.; P. JORI, *Lo spoils system nello Stato e nelle regioni, secondo i principi formulati dalla giurisprudenza costituzionale*, in *LexItalia.it*, 2008.

<sup>24</sup> Con tale sentenza la Corte giudicava sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso l'art. 1 della legge regionale della Calabria 3 giugno 2005, n. 12, in tema di decadenza *ope legis* delle nomine e degli incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione, al sopravvenire di ogni nuova legislatura.

<sup>25</sup> Cfr. S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica ed amministrazione*, cit., 914, secondo cui tale sentenza costituirebbe “una dichiarazione di morte del principio di distinzione fra politica ed amministrazione” e il ragionamento della Corte costituzionale lascerebbe intendere che il buon andamento “postula (...) che fra la politica e la dirigenza di vertice vi sia ‘coesione’, non ‘distinzione’”.

<sup>26</sup> Sulla sentenza n. 103/2007, M. CLARICH, *Corte costituzionale e spoils system*, cit., che considera tale pronuncia “una rivincita della dirigenza pubblica nei confronti dello strapotere della politica a garanzia dell'imparzialità della pubblica amministrazione”: “la Corte costituzionale riscatta la dirigenza pubblica da un ruolo troppo subalterno, senza per questo prefigurare il ripristino del vecchio modello dei megadirettori generali inamovibili, in grado di mettersi di traverso ai ministri di turno (in passato, soggetti a una rapida turnazione dovuta alle crisi politiche frequenti). In

confermata con la successiva sentenza n. 104<sup>27</sup>, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, l. n. 145/2002, che, come visto, sanciva una forma di *spoils system* c.d. '*una tantum*'. La cessazione automatica degli incarichi di funzione dirigenziale generale dopo sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, ed in carenza di ogni garanzia procedimentale, veniva infatti ritenuta violare i principi di imparzialità e buon andamento, nonché quello di continuità a quest'ultimo collegato, rischiando di causare una disfunzione della macchina amministrativa e di permettere l'instaurazione di un legame fiduciario idoneo a impedire alla dirigenza un esercizio autonomo e imparziale dell'attività amministrativa.

Confermando e arricchendo i suoi precedenti arresti, con sentenza 20 maggio 2008, n. 161, la Consulta dichiarava illegittima anche la norma sullo *spoils system* transitorio applicato '*una tantum*' ai dirigenti di "altre" pubbliche amministrazioni in quanto in contrasto coi principi di buon andamento e imparzialità e con il principio di continuità dell'azione amministrativa, strettamente correlato al primo<sup>28</sup>. Secondo la Corte, la cessazione anticipata *ex lege* del rapporto impedisce la verifica della responsabilità dirigenziale sulla base di una valutazione dei risultati che il dirigente deve perseguire "nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita". E ciò a prescindere dalla tipologia di incarico, e segnatamente dalla circostanza che la norma in questione si riferisca a "incarichi conferiti a personale dipendente da 'altre' amministrazioni pubbliche".

fondo, il principio della distinzione tra politica e amministrazione assegna comunque ai politici, la cui legittimazione discende dai meccanismi della rappresentanza democratica, il compito di dettare le direttive e di valutare *ex post*, con tutte le garanzie del caso, i dirigenti in relazione ai risultati effettivamente perseguiti. Il principio della primazia della politica, rettammente inteso, non è in discussione"; F. MERLONI, *Verso una maggiore delimitazione dello spoils system?*, in *Astrid.it*, 2007; M. RUSCIANO, *Dirigenze pubbliche e spoils system*, *ivi*.

<sup>27</sup> Con la sentenza 23 marzo 2007, n. 104, la Corte censurava disposizioni regionali (art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), legge regionale Lazio 17 febbraio 2005, n. 9, art. 55, comma 4, Statuto regionale Lazio, art. 96 legge regionale Sicilia 26 marzo 2002, n. 2) che stabilivano meccanismi di cessazione automatica degli incarichi analoghi a quelli censurati dalla sentenza n. 103/2007 ai danni rispettivamente dei direttori generali delle Asl e dei dirigenti della fascia più bassa. Sulle prime tre sentenze della Corte costituzionale in materia di *spoils system*: F.G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giur. cost.*, 2007, 1017, secondo cui con tali sentenze il principio della separazione tra organi e funzioni politiche ed organi e funzioni amministrative sembra assumere valore costituzionale, in quanto diretta esplicazione dei principi di imparzialità e buon andamento.

<sup>28</sup> Con tale sentenza la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, d.l. n. 262/2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. n. 286/2006, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 d.lgs. n. 165/2001 «conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Si veda *supra* par. 1.

Invero, la natura “esterna” dell’incarico “non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie”. Anche per i dirigenti “esterni”, infatti, il rapporto di lavoro con l’amministrazione che conferisce l’incarico deve essere “connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell’azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione”.

Nel medesimo solco, con sentenza 5 febbraio 2010, n. 34, la Corte costituzionale censurava un’ipotesi di *spoils system* applicato a direttori generali delle aziende sanitarie locali e al direttore generale dell’agenzia regionale per la protezione dell’ambiente. Secondo la Corte infatti tale istituto non può applicarsi in quanto le nomine dei predetti soggetti presuppongono una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è, tuttavia, basata sull’apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito, escludendo dunque che la scelta possa avvenire in base a una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale tra nominante e nominato. Pertanto in questi casi il carattere automatico della decadenza dall’incarico del dirigente è illegittimo in quanto incompatibile con i principi di imparzialità e del buon andamento, poiché pregiudica la continuità dell’azione amministrativa, introduce in quest’ultima un elemento di parzialità, sottrae al soggetto dichiarato decaduto dall’incarico le garanzie del giusto procedimento e svincola la rimozione del dirigente dall’accertamento oggettivo dei risultati conseguiti<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Con tale sentenza la Corte costituzionale dichiarava la parziale illegittimità dell’art. 1, commi 1 e 4, legge regionale Calabria 3 giugno 2005, n. 12, nella parte in cui dispone la decadenza automatica, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e del direttore generale dell’agenzia regionale per la protezione dell’ambiente, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico. Essendo le nomine dei predetti soggetti subordinate al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità e, talvolta, essendo precedute anche da un avviso pubblico, esse “presuppongono una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia comunque basata sull’apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito. Essa, quindi, esclude che la scelta possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato. Ciò, del resto, è strettamente collegato al tipo di funzioni che i titolari degli uffici pubblici in questione sono chiamati ad esercitare. Essi non collaborano direttamente al processo di formazione dell’indirizzo politico, ma ne devono garantire l’attuazione. A tal fine, non è però necessaria, da parte del funzionario, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti. Si richiede, invece, 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”.

Seguendo lo stesso orientamento, con sentenza 5 marzo 2010, n. 81, la Corte costituzionale censurava un'ipotesi di *spoils system* transitorio, secondo cui gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti, tra l'altro, a persone di particolare e comprovata qualificazione in possesso di requisiti specifici, estranei alle amministrazioni statali, "cessano ove non confermati entro sessanta giorni" dalla data di entrata in vigore del decreto contenente la norma censurata. In particolare il caso di specie riguardava un incarico di direzione di uffici di livello dirigenziale non generale, attribuito a soggetto esterno all'amministrazione conferente, non dipendente, come dirigente, da altra amministrazione<sup>30</sup>. Secondo la Corte anche per tale tipologia di incarichi il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce la relativa funzione deve essere "connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione". Ne consegue che la norma in questione, prevedendo l'anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso, in mancanza di riconferma, violava, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa, strettamente correlato al primo.

Ancora, sulla base degli stessi principi delle precedenti pronunce, con sentenza 25 luglio 2011, n. 246, la Corte censurava il meccanismo "a regime" di cessazione anticipata del rapporto di ufficio quale effetto automatico del mutamento di governo, applicabile ad incarichi dirigenziali, anche non apicali, conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione<sup>31</sup>. Secondo la Corte, il meccanismo "a regime" non si differenzia da quello transitorio, già dichiarato illegittimo con la sentenza n. 81/2010. La due rispettive norme infatti sono diverse solo per il fatto che una introduce un meccanismo di *spoils system* a regime, mentre l'altra uno transitorio. Tuttavia tale differenza, che attiene all'efficacia nel tempo della norma, non può indurre a una diversa conclusione in punto di legittimità costituzionale. Invero, "se è illegittima una norma che, per una sola volta e in via transitoria, disponga la cessazione automatica di incarichi dirigenziali, a prescindere da ogni valutazione circa l'operato dei dirigenti, a maggior ragione deve ritenersi illegittima una

---

<sup>30</sup> La Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, d.l. n. 262/2006, convertito, con modificazioni, nella l. n. 286/2006, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, d.lgs. n. 165/2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, "cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

<sup>31</sup> La pronuncia della Corte colpiva l'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/2001, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 d.lgs. n. 150/2009, nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

disposizione che consenta di replicare un simile meccanismo per un numero indeterminato di future occasioni<sup>32</sup>.

In modo analogo, con la sentenza 11 gennaio 2016, n. 20, la Corte costituzionale ribadiva l'illegittimità costituzionale, rispetto all'art. 97 Cost., delle disposizioni che stabiliscono sistemi di decadenza automatica dalla carica, derivante da cause indipendenti dalle vicende del rapporto d'ufficio e scollegata dalla valutazione dei risultati. In particolare la Consulta censurava l'applicazione dello *spoils system* al direttore dell'ente regionale "Abruzzo Lavoro", in quanto figura tecnico-professionale, che non collabora direttamente alla formazione dell'indirizzo politico, ma che deve perseguire gli obiettivi determinati dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione<sup>33</sup>.

Non diversamente, con sentenza 21 febbraio 2017, n. 52, la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale di un caso di *spoils system* applicato all'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco. Sulla base della ricostruzione dell'incarico suddetto quale avente natura tecnica e non apicale, e in linea con la giurisprudenza precedente, la Corte affermava il sistema delle spoglie contrastante con l'art. 97 Cost. in quanto la cessazione dalla carica derivava da cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare dell'incarico, non correlata a valutazioni relative ai risultati conseguiti all'interno di idonee garanzie procedurali<sup>34</sup>.

Contrariamente alle precedenti pronunce (eccetto la prima), ma sempre in linea con esse, la Consulta ha talvolta dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata davanti a sé in relazione a norme contenenti fattispecie di *spoils system*.

Ad esempio, la sentenza 28 ottobre 2010, n. 304, esaminava un sistema delle spoglie riguardante gli uffici di diretta collaborazione col Ministro<sup>35</sup>. Secondo la Corte l'applicazione del sistema delle spoglie a tali incarichi non è costitu-

<sup>32</sup> Corte costituzionale 11 aprile 2011, n. 124.

<sup>33</sup> La Corte censurava l'art. 2, comma 1, legge regionale Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27.

<sup>34</sup> In particolare la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis*, legge regionale Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, nella parte in cui estende all'incarico di comandante regionale dei vigili del fuoco l'art. 10, comma 1, della medesima legge (regime stabilito per incarichi di diretta collaborazione con l'organo di governo), prevedendo che tale incarico è revocabile in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione ed è, in ogni caso, correlato alla durata in carica di quest'ultimo. In merito a tale sentenza, S. DE GOTZEN, *Funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico e sottrazione del dirigente al regime dello spoils system*, in *Le Regioni*, 2017, 4, 825-832.

<sup>35</sup> La questione di legittimità costituzionale riguardava l'art. 1, comma 24-*bis*, decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 luglio 2006, n. 23, secondo il quale all'atto del giuramento tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro.

zionalmente illegittimo in quanto nell'ambito della separazione tra gli organi di indirizzo politico e gli organi di gestione gli uffici predetti "svolgono una attività di supporto strettamente correlata all'esercizio delle [...] funzioni di indirizzo politico-amministrativo". La peculiarità del loro ruolo esige un'intima compenetrazione e coesione volta alla compiuta definizione del predetto indirizzo, giustificando così il rapporto di natura strettamente fiduciaria tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere tale attività, il quale si manifesta, da una parte, nella nomina *intuitu personae* e, dall'altra, nella cessazione di tali incarichi al termine della carica dell'organo di governo.

Ancora, con la dibattuta sentenza del 22 febbraio 2019, n. 23, la Corte dichiarava infondata la questione di legittimità costituzionale relativa allo speciale caso di applicazione dello *spoils system* al segretario comunale. Di tale figura – la cui scelta, pur discrezionale, a differenza di quella del direttore generale o del capo di gabinetto non è libera, ma presuppone un accertamento preventivo di specifiche competenze tecniche e giuridiche, attraverso l'iscrizione a un Albo di persone qualificate e selezionate a monte mediante concorso pubblico – è prevista la decadenza automatica al cessare, per qualunque ragione, del mandato del sindaco, lasciando piena libertà al sindaco neo-eletto di non confermare il segretario uscente, senza alcun onere motivazionale. Secondo la Corte la relativa norma costituisce un "riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro" e per questa via la previsione di una decadenza automatica alla cessazione del mandato del nominante "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"<sup>36</sup>. Si trattava di un arresto giurisprudenziale non scontato, in relazione a una figura, quella del segretario comunale, dalla natura ambivalente e polimorfa, che assomma e cumula più funzioni eterogenee: da quella di presidio della legalità all'interno dell'ente, a quella di consigliere giuridico-tecnico-contabile del sindaco, della giunta e del consiglio, a quella di organo di coordinamento, indirizzo e controllo degli uffici burocratici nell'attuazione degli indirizzi deliberati dal vertice politico, alle ulteriori funzioni attribuitegli

---

<sup>36</sup> La questione di legittimità costituzionale aveva a oggetto l'art. 99 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) nella parte in cui ricollega la durata della nomina a segretario comunale e provinciale a quella del mandato amministrativo del sindaco o del presidente della Provincia (comma 2) e prevede che la stessa nomina non possa comunque essere disposta da parte del sindaco o del presidente della Provincia prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data d'insediamento di questi ultimi, decorsi i quali il segretario in carica è da intendersi confermato (comma 3). In merito a tale sentenza C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di bicefalismo per i segretari comunali e provinciali?*, in *Le Regioni*, 2019, 2, 501 ss.; M. GORLANI, *I segretari comunali e lo "spoils system": un compromesso non semplice (e non convincente) per una figura dai profili multiformi*, in *Giur. cost.*, 2019, 1, 284-292.

dallo statuto o dai regolamenti o conferitegli dal sindaco, oltre a quelle elencate nell'art. 97, co. 4, Tuel. La Corte infatti riteneva non costituzionalmente illegittima la disposizione legislativa relativa alla decadenza automatica della figura in esame proprio dando rilievo soprattutto alla descritta eterogeneità di funzioni del segretario comunale, collocato sulla linea di confine tra politica e amministrazione, e al ruolo attivo e propositivo da esso svolto che gli permette di coadiuvare e supportare il sindaco e la giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo nonché di influenzarla<sup>37</sup>.

Alla luce dell'analisi svolta, scongiurando il rischio di un'eccessiva politicizzazione della dirigenza, la Consulta si dimostra un attento vigile in materia e un solido argine contro le ricorrenti tentazioni espansive di *spoils system* della maggioranza, naturalmente tendente ad aumentare la propria influenza sulla dirigenza ben al di là della circoscritta attività di collaborazione alla definizione dell'indirizzo politico. Secondo l'orientamento ormai stabile, la giurisprudenza consolidata della Corte sostiene in sintesi l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che stabiliscono sistemi di revocabilità *ad nutum* o di decadenza automatica dalla carica, derivanti da cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare dell'incarico, non correlati a valutazioni riguardanti i risultati conseguiti da quest'ultimo all'interno di idonee garanzie procedurali, allorché tali meccanismi siano riferiti a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico. Al contrario, le disposizioni legislative che al rinnovo dell'organo politico fanno seguire l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi possono considerarsi conformi all'art. 97 Cost. soltanto se si riferiscono a titolari di organi di vertice dell'amministrazione, nominati *intuitu personae*, ossia sulla base di valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico.

#### 4. *Il recente parere del Consiglio di Stato: la questione del tempo e il ricorso ai medesimi principi*

Con un recente parere richiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze il Consiglio di Stato è tornato sul tema dello *spoils system*<sup>38</sup>, esaminandone un pro-

<sup>37</sup> In particolare, secondo la Corte "l'assistenza del segretario alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con funzioni consultive, referenti e di supporto, non ha il mero scopo di consentire la verbalizzazione, ma anche quello di permettergli di intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico", e "il parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio si configura quale intervento preliminare volto a sottolineare se e in che modo la proposta pone le corrette premesse per il raggiungimento dell'interesse pubblico volta a volta tutelato dalla legge".

<sup>38</sup> Consiglio di Stato, sez. I, 15 dicembre 2022, n. 1979.

filo che, seppure nuovo, viene affrontato con gli “strumenti” tradizionalmente adoperati in relazione a tale istituto. In particolare, a differenza delle sentenze della Corte costituzionale, riguardanti l’ambito soggettivo di applicazione del sistema delle spoglie, il parere del Consiglio di Stato analizza una questione relativa al profilo temporale del medesimo sistema.

Il punto controverso trae origine dall’art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/2001, come riformulato dalla l. n. 145/2002<sup>39</sup>, secondo cui “gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo”. In merito, la domanda posta al Consiglio di Stato è se l’organo di governo, che non intenda rinnovare nell’incarico di vertice la persona che lo deteneva prima del voto di fiducia, debba attendere lo spirare dei novanta giorni, conseguendo per effetto legale la vacanza del posto di vertice e solo dopo “avviare l’*iter* procedurale necessario per l’attribuzione dell’incarico su quel posto ad altra persona, diversa da quella il cui incarico è nel frattempo in tal modo cessato” oppure se invece il procedimento di attribuzione dell’incarico a persona diversa possa prendere avvio durante il decorso dei novanta giorni e anche molto prima dello spirare del novantesimo giorno. In termini più sintetici, l’oggetto del quesito è se la disposizione richiamata consenta di limitare, sotto il profilo temporale, il “potere di scelta” degli organi politici, impedendone l’esercizio sino a che non siano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo o se, invece, si possano avviare le procedure di rinnovo durante il decorso dei novanta giorni e anche molto prima del novantesimo giorno.

Per rispondere al quesito Palazzo Spada ricorre alla natura dell’istituto, alla sua *ratio* e agli stessi principi che la Corte costituzionale ha posto alla base delle sue molteplici decisioni in materia.

Per quanto riguarda la natura dello *spoils system*, come visto, la giurisprudenza costituzionale chiamata più volte a delimitare l’ambito soggettivo di applicazione dell’istituto ha riconosciuto che il rapporto tra autorità nominante e dirigente soggetto a un legittimo sistema delle spoglie ha natura fiduciaria. L’incarico infatti da una parte viene affidato sulla base di una valutazione di tipo soggettivo, *intuitu personae*, sulla scorta di valutazioni personali di consentaneità con l’indirizzo politico, dall’altra cessa indipendentemente dalla valutazione dei risultati conseguiti e senza la necessità di un previo contraddittorio. In considerazione di quanto precede, secondo il Consiglio di Stato, la cessazione automatica dell’incarico, decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, non ha il significato di impedire, in quanto funzionale al fondamento fiduciario del rapporto, la possibilità di recedere liberamente dallo stesso, anche prima di tale termine. In effetti, se la legittimazione delle figure dirigenziali apicali deriva dall’organo politico cui sono legate da vincolo fiduciario, allora tale legittimazione viene meno

---

<sup>39</sup> Art. 3, comma 1, lett. i), l. n. 145/2002.

nel momento in cui il nuovo Governo si insedia a seguito del voto di fiducia, con la conseguenza che l'organo politico può recedere dal rapporto anche prima del termine di novanta giorni da tale voto. In altre parole, già dal voto di fiducia la legittimazione delle figure dirigenziali apicali viene meno, con la conseguenza che non occorre aspettare ulteriori giorni per eliderla e dunque per recedere dal rapporto. La fiduciarità infatti implica di per sé che al momento dell'insediamento del nuovo esecutivo essa venga elisa, legittimando l'organo politico a recedere dal rapporto anche prima del decorso del termine di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Quanto precede va letto alla luce della *ratio* sottesa all'istituto in esame. Come noto, la ragione che giustifica lo *spoils system* e la conseguente deroga al principio della separazione tra politica e amministrazione è la necessità di garantire coesione e coordinamento tra indirizzo politico e dirigenza coinvolta nella formazione di quest'ultimo, o in altri termini, di garantire la funzionalità della dirigenza all'azione di governo, come indirizzo politico. Considerata tale *ratio*, secondo il Consiglio di Stato è con essa incompatibile ritenere che il nuovo organo politico sia vincolato dalle scelte del precedente fino alla decorrenza dei novanta giorni dal voto di fiducia, in quanto non verrebbero garantiti quella coesione e quel coordinamento necessari tra indirizzo politico e dirigenza coinvolta nella sua formazione. D'altra parte, *a contrario*, se il motivo che giustifica e legittima il sistema delle spoglie, di per sé derogatorio al principio di separazione fra politica e amministrazione, è, anche se in relazione solo a talune figure apicali, essere funzionale all'azione di governo, quale indirizzo politico, l'interpretazione per cui questa esigenza non possa trovare soddisfazione, e che dunque il nuovo organo politico sia vincolato dalle scelte effettuate dal suo predecessore fino a che sia decorso il termine di novanta giorni dal voto di fiducia sul Governo, mancherebbe di una ragione giustificatrice coerente con la stessa *ratio* dello *spoils system* nonché con la natura fiduciaria del rapporto, di per sé diretto a garantire coesione e coordinamento fra indirizzo politico e dirigenza coinvolta nella sua formazione.

Nell'argomentare il suo parere il Consiglio di Stato ricorre infine ai principi già utilizzati dalla Corte costituzionale nelle sue sentenze in materia. In particolare, secondo Palazzo Spada, l'esigenza di garantire coesione e coordinamento fra indirizzo politico e dirigenza coinvolta nella sua formazione, quale ragione che giustifica e legittima lo *spoils system*, da una parte, e l'esigenza di assicurare la celerità e l'efficienza dell'azione di governo, dall'altra, per essere pienamente funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione, rendono intollerabile imporre all'autorità nominante uno *spatium deliberandi* esteso sino ai novanta giorni successivi al voto di fiducia sul Governo.

Alla luce delle illustrate argomentazioni il Consiglio di Stato interpreta l'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/2001 escludendo che il nuovo organo politico debba

ritenersi vincolato dalle scelte del Governo precedente sino a che siano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia sul Governo, derivandone due conseguenze. Da un lato, l'organo politico può effettuare il recesso dal rapporto anche prima dello scadere del termine di novanta giorni (spirato il quale la cessazione è automatica). Dall'altro, i titolari di posizioni subordinate a *spoils system* non vantano una posizione giuridica tutelata (ad esempio di affidamento) alla conservazione della posizione stessa durante i novanta giorni successivi al voto di fiducia. Essi infatti al momento dell'assunzione dell'incarico sono consapevoli che questo dipende dalla durata in carica del Governo, durata che non è predeterminabile.

In considerazione di tutto quanto precede, il parere in esame appare costituire un ulteriore tassello che compone il complesso mosaico dello *spoils system* dei dirigenti pubblici, inscrivendosi nell'ambito del più ampio tema del rapporto tra politica e amministrazione nonché del principio di separazione tra la sfera dell'indirizzo politico e quella della gestione amministrativa che lo governa, e trovando soluzione nel solco di quel filone di pronunce volte a garantire il rispetto di fondamentali principi relativi alla pubblica amministrazione, primo fra tutti quello del buon andamento.

##### 5. *Dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale*

Come visto, lo *spoils system* costituisce un modello di selezione della dirigenza pubblica di tipo fiduciario, basato sulla scelta discrezionale operata dagli organi politici. In particolare, secondo questo modello, anche quando le norme richiedono, con riferimento alle diverse posizioni, il possesso di alcuni requisiti generali, l'incarico viene affidato sulla base di una valutazione soggettiva di consentaneità politica, *intuitu personae*, e cessa indipendentemente dalla valutazione dei risultati conseguiti e senza la necessità di un previo contraddittorio, dando luogo a una dirigenza "fiduciaria" appunto, attratta nell'orbita degli organi di indirizzo politico.

A tale modello si contrappone il modello c.d. neutrale o professionale, in cui la dirigenza viene selezionata in base a una valutazione oggettiva, ossia mediante concorso pubblico, corso-concorso o sulla base di un percorso di studi, e risulta attratta al modello di separazione fra politica e amministrazione. La predetta valutazione deve tenere conto dei criteri indicati nell'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, fra i quali vi sono le attitudini e capacità professionali del singolo dirigente e le esperienze di settore eventualmente maturate. L'incarico può essere revocato soltanto nei casi e con le modalità stabilite nell'art. 21, comma 1, dello stesso decreto legislativo, ossia sulla base dei risultati conseguiti e in conformità ai principi del giusto procedimento, riconoscendo all'interessato il diritto a intervenire nel procedimento e conoscere la motivazione di tale decisione. Una

dirigenza soggetta a tale tipo di selezione garantisce il rispetto del dovere di neutralità, che esige che, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, il funzionario esegua in modo corretto e leale le direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare *pro tempore* di quest'ultimo.

Ciascuno di tali due modelli presenta tuttavia aspetti critici<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda il modello fiduciario, una prima criticità è rappresentata dalla possibilità che l'organo politico scelga dirigenti non competenti. Il compiersi di tale eventualità potrebbe tuttavia essere scoraggiato, almeno in parte, dall'effetto sull'opinione dei cittadini, quali componenti l'elettorato. In effetti la loro opinione dovrebbe essere tenuta in considerazione dagli organi politici al momento di decidere le nomine e dovrebbe spingere gli stessi a optare per persone dotate di adeguate capacità. Una seconda criticità è costituita dalla possibilità che, nominando dirigenti a loro legati da un vincolo di fedeltà, gli organi politici orientino la macchina amministrativa verso interessi individuali o di parte, invece che verso gli interessi pubblici della collettività.

Per quanto riguarda invece il modello neutrale, la principale criticità risiede nella possibilità che i dirigenti così selezionati si facciano portatori di una logica autoreferenziale, convertendosi in burocrati attenti solo alle proprie prerogative e non responsabilizzati circa i risultati.

In considerazione di quanto precede, la scelta del modello di selezione della dirigenza pubblica riveste fondamentale importanza in relazione al configurarsi dei rapporti tra politica e amministrazione, realizzando per il modello fiduciario una commistione tra tali due "poli" e per il modello neutrale una separazione degli stessi.

## 6. *Rilievi critici e considerazioni conclusive*

Istituto derogatorio al principio di separazione fra politica e amministrazione e non di per sé costituzionalmente illegittimo, il sistema delle spoglie, come visto, è legittimo solo se applicato a una ristretta cerchia di figure apicali<sup>41</sup> della dirigenza, sottoposte a uno statuto differenziato in ragione del rapporto fondato sull'*intuitu personae* tra l'organo politico che conferisce l'incarico e il

<sup>40</sup> Circa i due modelli si vedano: S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, in *Regioni e governo locale*, 1990, 4, 493 ss.; B. CIMINO, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, a cura di B. MATTARELLA, Roma, 2009, 173 ss.; G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza e Politica*, vol. XXVI, 2014, n. 50, 95 ss.; P. RACCA, *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, 247 ss.

<sup>41</sup> G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità*, cit., 702.

soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo. Tramite le nomine di natura fiduciaria dei dirigenti da parte della politica lo *spoils system* comporta il controllo di quest'ultima sulla pubblica amministrazione. Tale controllo, se da un lato agevola – in quanto riconducibile al suddetto rapporto fondato sull'*intuitu personae* – la realizzazione delle politiche e degli obiettivi pubblici dell'esecutivo in carica permettendo a questo di selezionare i dirigenti considerati più idonei a tal fine, dall'altro può ledere i principi di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa, mettendo a repentaglio quella separazione tra potere d'indirizzo politico e potere amministrativo fortemente cercata dal legislatore del 1993, e ciò specialmente in ragione dell'accentuazione del carattere fiduciario del conferimento degli incarichi dirigenziali<sup>42</sup>.

Ciò posto, il succedersi di riforme e di pronunce giurisprudenziali in materia di *spoils system* rivela la difficoltà, costante lungo trenta anni dalla sua introduzione, di trovare un sicuro punto di equilibrio nel rapporto tra politica e amministrazione. Tale difficoltà, come detto fin dall'inizio, ha comportato il susseguirsi di molteplici e vivaci dibattiti in materia, oggi tornati alla ribalta in considerazione del particolare momento storico-politico. Che il sistema delle spoglie non funzioni bene è evidente. Sintomo e manifestazione ne sono sia le numerose pronunce giurisprudenziali, sia una pubblica amministrazione malfunzionante e instabile<sup>43</sup>, cui ha contribuito la combinazione del predetto sistema con la durata media di diciotto mesi degli esecutivi.

Sono molteplici i motivi che portano a considerare lo *spoils system* in termini negativi. Esso elide la separazione dei compiti tra politica e amministrazione e genera un atipico rapporto di fiducia. Contrasta con il principio di imparzialità e con quello del buon andamento in quanto le nomine avvengono su base discrezionale e non trasparente, fuori dalle logiche del concorso pubblico e del merito, e con un effetto "fidelizzatorio". Ledo la continuità dell'azione amministrativa, sottrae al soggetto decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincola la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti, mettendo in sostanza il dirigente stesso alla mercé dell'autorità politica. La precarizzazione delle figure apicali comporta che la funzione pubblica,

---

<sup>42</sup> W. CORTESE, *Nel ginepraio dello spoils system. Qualche notazione critica*, in *Dir. e proc. ammin.*, 2009, 2, 451; B. VALENSISE, *La dirigenza amministrativa tra fiduciarità della nomina ed il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1211 ss., in cui si evidenzia come il legame fiduciario, tipico di un rapporto di diritto privato, strida sia col principio dell'indipendenza tipico del rapporto di pubblico impiego, sia coi principi di imparzialità e buon andamento.

<sup>43</sup> In questo senso S. CASSESE, *Spoil system, quel male che corrode la pubblica amministrazione*, in *Corriere della Sera*, 13 luglio 2018, che riconduce l'introduzione dello *spoils system* alla necessità di "compensare" la politica della perdita, a causa delle privatizzazioni, di "due grandi riserve per le proprie politiche di patronage, le banche pubbliche e le partecipazioni statali"; ID., *Adesso al Paese è necessaria una classe dirigente neutrale*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 2023.

soprattutto di alto livello, tende a essere effimera e composta da persone fedeli alle forze politiche di governo, quando invece la Costituzione impone che i funzionari pubblici siano al servizio esclusivo della Nazione e che il metodo di selezione sia quello dei concorsi basati sul merito.

Se si intende accogliere le tesi che criticano lo *spoils system*<sup>44</sup>, occorre adottare un sistema che sia conforme alla Costituzione e innanzitutto al richiamato principio di imparzialità e che sia in grado di assicurare una dirigenza che risponda alla Nazione, come richiede l'art. 98 Cost., invece che a logiche politiche e di appartenenza. A tal fine occorre garantire all'amministrazione stabilità, capacità e neutralità, intervenendo innanzitutto sul suo sistema di selezione, da basare su parametri oggettivi, in grado di premiare la qualità e la capacità delle persone, ripristinando il principio dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti e modulando la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati. In altri termini serve dare impulso con determinazione a una cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni, portando politici e burocrati ad adottare condotte virtuose<sup>45</sup>.

Alla luce della difficoltà di fornire risposte univoche, e in un contesto storico ed organizzativo in cui la debolezza della dirigenza costituisce una costante, il dibattito sull'opportunità, sulle modalità e sui limiti di operatività nell'ordinamento interno dello *spoils system* appare non solo di attualità, ma destinato a godere ancora di lunga vita. E ciò, probabilmente, anche perché può dirsi lo stesso in merito al connesso dibattito sulla portata del principio della separazione tra politica e amministrazione, in relazione al quale ancora non sembra possibile smentire che "dove in realtà finisca la politica e dove cominci l'amministrazione niuno sa dire con precisione, come niuno sa dire neppure come, in quale modo, con quali mezzi si deve separare questa indeterminata politica dall'ugualmente indeterminata amministrazione"<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> *Ex multis*, da ultimo, S. CASSESE, *Adesso al Paese è necessaria una classe dirigente neutrale*, cit.

<sup>45</sup> Si veda ad esempio W. CORTESE, *Nel grineprato dello spoils system*, cit., 475, in cui, tra le diverse soluzioni proposte, vi è quella di istituire, sul modello statunitense della *Civil Service Commission*, una sorta di autorità indipendente, al di sopra delle parti politica-amministrazione, capace di assicurare sia la separazione tra politica e amministrazione, sia l'osservanza del principio dell'imparzialità, sia la responsabilità di risultato. Tale organismo dovrebbe tenere un albo di funzionari e professionisti, di alta professionalità e specializzazione e di comprovata moralità, e da tale albo si attingerebbe per selezionare i dirigenti apicali. Ancora si propone ad esempio di modificare la durata degli incarichi dirigenziali, fissando un termine di scadenza di molto superiore a quello degli organi di governo, in maniera da aggirare la loro ingerenza.

<sup>46</sup> E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, 1899, 19.

### Abstract

Cogliendo l'occasione dall'attuale contesto storico-politico, lo studio intende fornire una ricostruzione critica dell'istituto dello *spoils system*. In particolare, partendo dalle origini di questo, l'indagine ne analizza la tormentata disciplina normativa e i profili di incostituzionalità ripercorrendo le pronunce della Corte costituzionale e soffermandosi sul principio della separazione tra politica e amministrazione, nonché sui principi costituzionali che incidono sulla materia e che rilevano anche ai fini dell'analisi del profilo temporale dell'istituto, oggetto di un recente parere del Consiglio di Stato. Alla luce di tale ricostruzione, lo studio svolge infine alcune riflessioni sull'istituto nella sua configurazione attuale, esaminandone i difficili equilibri e mettendone in rilievo i punti critici.

The spoils system: critical issues and considerations on regulatory evolution, judges and constitutional principles

Starting from the current historical-political context, this study intends to provide a critical reconstruction of the spoils system institution. In particular, starting from its origin, the study analyzes its awkward regulatory framework and profiles of unconstitutionality by retracing the rulings of the Constitutional Court and focusing on the principle of separation between politics and administration. The study focuses as well on the pertinent constitutional principles, also relevant in order to analyze the time aspect of the spoils system, recently object of an opinion of the Council of State. In the light of this reconstruction, the study finally focalizes on the institute of the spoils system as presently configured, examining its difficult balancement and highlighting its critical points.