

# Lo spoils system all'italiana

>>>> **Giuseppe Beato**

La questione “*spoils system*” merita alcune necessarie limesse a punto per le persone desiderose di decifrare ciò che emerge male dall’ennesima polemica politico/accademica in corso, da complicati argomenti giuridici presenti in articoli di dottrina, da antiche sentenze della Corte Costituzionale e da incomprensibili e scivolose, come sempre, disposizioni di legge. La grande maggioranza dei non addetti ai lavori, mentre comprende la natura della lotta di potere in corso fra politici e alti burocrati, è poco consapevole dei delicatissimi equilibri istituzionali di Stato democratico coinvolti in questa contesa. Va tenuto presente il profilo storico della questione con alcuni passaggi chiave.

L’istituto e il termine “*spoils system*” non è presente in nessun regime giuridico esistente al mondo. Chi lo usa – praticamente tutti i *discussant* nostrani – fa riferimento a un sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici in vigore negli Stati Uniti nella prima parte del XIX secolo e dismesso nel 1883 con il cosiddetto Pendleton Act<sup>1</sup>: dopo un dibattito nazionale che coinvolse anche i ceti produttivi si decise lì di capovolgere il principio della rotazione politica degli incarichi adottando il modello in vigore in Gran Bretagna col quale, al contrario, si prescriveva un corpo amministrativo stabile, professionalizzato e reclutato con concorsi pubblici: fu chiamato Merit System<sup>2</sup> ed è tuttora in vigore. Lo *spoils system*, insomma, non esiste più da 140 anni negli Stati Uniti, come del resto non è mai esistito in Inghilterra né in nessun altro stato. Perché, allora, usare da noi una terminologia inglese corrispondente al nulla? Evidentemente per accreditare di “nobiltà anglosassone” un criterio di conferimento degli incarichi diri-

genziali inesistente, *in primis* negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, patrie della nascita e dello sviluppo delle imprese industriali private.

Le regole di *governance* della burocrazia in vigore da più di un secolo negli Stati occidentali avanzati sono l’esatto opposto dell’inesistente “*spoils system*”: il filone regolatorio comune è quello che risale alla riforma promossa dal primo ministro inglese William Gladstone<sup>3</sup> e prevede uno schema di *governance* semplice e lineare: i politici vincitori delle elezioni hanno titolo e ragione per sceglierne/cambiare i vertici amministrativi delle burocrazie loro affidate, secondo un criterio di fiducia e di affinità politica; al di sotto dei vertici burocratici, la piramide dei dirigenti e dei funzionari è, al contrario, stabile e altamente professionalizzata: severissimi concorsi pubblici in entrata, qualità professionali e manageriali per svolgere le funzioni assegnate senza limiti di durata prestabiliti e, ogni anno, valutazione delle *performance* individuali; senza il raggiungimento di livelli di eccellenza nell’uso delle risorse e nel conseguimento degli obiettivi c’è l’esclusione dall’area dirigenziale<sup>4</sup>. I dirigenti pubblici sono obbligati ad operare in modo neutrale politicamente (“*sine ira et studio*” predicava Max Weber<sup>5</sup>, che nel teorizzare sulla burocrazia e sui rapporti fra ceto politico e dirigenza ebbe sempre a riferimento il modello parlamentare inglese). I vertici politici hanno il potere/dovere di fissare gli obiettivi e le strategie cui la dirigenza si deve attenere e sui quali sarà valutata, ma sono impossibilitati a “entrare nella gestione amministrativa”, magari indirettamente reclutando/spostando a piacimento i singoli da un incarico all’altro sulla base di “esigenze di fiduciarità”. Infine – elemento cardine di sistema – c’è un meccanismo di “chiusura”

<sup>1</sup> Cfr. G. BEATO, *Merit System. Il funzionamento dell’amministrazione federale U.S.A.*, Castelvecchi 2017. Vedi anche il Civil Service Act: [http://lawsandpolitics.weebly.com/uploads/3/9/1/9/39192139/pendleton\\_civil\\_service\\_act\\_presentation.pdf](http://lawsandpolitics.weebly.com/uploads/3/9/1/9/39192139/pendleton_civil_service_act_presentation.pdf), con quell’atto normativo l’amministrazione federale dismise un sistema di reclutamento di tutti gli impiegati pubblici, in cui i politici che vincevano le elezioni portavano con sé le proprie persone di fiducia e licenziavano chi aveva lavorato fino a quel momento.

<sup>2</sup> Vedi sul sito [www.eticapa.it](https://www.eticapa.it) I 9 principi del “Merit System” presenti nel codice delle leggi degli Stati Uniti <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/08/9-principi-in-Italiano.pdf>

<sup>3</sup> Approvata dal Parlamento del Regno Unito nel 1870 sulla base del noto rapporto Northcote-Trevelyan del 1854.

<sup>4</sup> Cfr. G. BEATO, *Il regime della dirigenza federale U.S.A.*, Senior Executive Service, 2017, all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/11/Il-funzionamento-del-Senior-executive-service-U.S.A-1.pdf>.

<sup>5</sup> Le parti di “Economia e Società” riferite alla forma della burocrazia moderna sono reperibili all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/max-weber-e-la-burocrazia-moderna/>.

che obbliga tutti, politici e dirigenti, a conformarsi alle regole poste: gli organismi indipendenti che operano a supporto delle assemblee parlamentari<sup>6</sup> che vigilano, indagano e valutano a beneficio dei parlamentari sulla qualità delle *performance* delle pubbliche amministrazioni nel loro complesso e sulla corretta attuazione delle politiche pubbliche: questi organismi indipendenti sono l'elemento di equilibrio indispensabile affinché i ruoli e responsabilità assegnati per legge siano osservati da tutti. In altri termini, gli equilibri di *governance* fra politica e dirigenza pubblica non si reggono sulla buona volontà delle parti, ma sul controllo – esterno rispetto alle varie amministrazioni pubbliche – delle assemblee parlamentari e di autorità indipendenti. L'autonomia e la stabilità delle dirigenze pubbliche è ovunque considerato un valore utile per il buon funzionamento del sistema economico, in quanto necessaria per salvaguardare l'imparzialità delle scelte degli Stati nei rapporti con il mondo produttivo privato e l'interesse generale delle collettività nazionali.

A parere di chi scrive, Il punto di caduta nel sistema delle regole sulla valutazione (e sulla conseguente stabilità complessiva della dirigenza italiana) risiede nella dimenticanza di un altro pezzo fondamentale della regolazione di una burocrazia moderna: la valutazione indipendente esterna

I principi di *governance* burocratica appena descritti furono ripresi integralmente dai nostri Padri costituenti allorché scrissero gli articoli 97 e 98 della Carta: esattamente secondo il modello anglosassone ed europeo fu prevista la stabilità della dirigenza, il principio del merito da osservare nei concorsi pubblici d'entrata in tutti i livelli della burocrazia e nei percorsi di carriera, l'imparzialità degli atti amministrativi, il servizio "esclusivo" alla Nazione<sup>7</sup>. Questi massimi orientamenti istituzionali dovrebbero rafforzare la necessità di un ancoraggio forte ai metodi di *governance* sopra schematizzati. Eppure così non è.

Cosa accadde da noi? È qui necessario un riferimento antico alla conformazione della burocrazia italiana come istituita ad-

dirittura prima dell'Unità, nel regno sabauda del conte di Cavour<sup>8</sup>: la burocrazia, priva di qualunque autonomia decisionale, fu configurata come gerarchicamente subordinata al Ministro che aveva il potere di firma su tutti gli atti amministrativi; in altri termini quest'ultimo racchiudeva in sé, oltre ai poteri di indirizzo politico, anche quelli gestionali. Tale schema istituzionale sopravvisse dopo l'entrata in vigore della Costituzione, fino ai primi anni '90<sup>9</sup> e precisamente fino allo scandalo di Tangentopoli. Con buona pace dei bei principi sopra ricordati, l'evento che convinse il ceto politico dell'epoca a fare un passo indietro nella gestione diretta degli atti amministrativi fu che la firma su quegli atti aveva inchiodato parecchi di loro a gravi responsabilità penali e contabili<sup>10</sup>. In altri termini, il bel principio della separazione fra funzioni d'indirizzo politico e funzioni gestionali viene partorito nel nostro sistema legislativo da un'emergenza e non da una meditata e serena riflessione comune.

Da trent'anni il nostro sistema amministrativo paga il conto di quella cattiva partenza: pur sancito il principio di distinzione delle funzioni politiche d'indirizzo da quelle gestionali<sup>11</sup>, il succedersi continuo delle concrete regole d'ingaggio non ha mai felicemente regolato gli equilibri fra ruolo della politica e ruolo della dirigenza pubblica. Gattopardescamente rimangono ancora

<sup>8</sup> Legge 23 marzo 1853, n. 1483, cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Einaudi, 2020, pag. 22.

<sup>9</sup> Lo schema di base rimase inalterato pur attraverso innumerevoli passaggi legislativi, ultimi fra i quali si ricordano lo statuto degli impiegati civili (d.P.R. n. 3/1957) e la "disciplina delle funzioni dirigenziali dello Stato" (d.P.R. n. 748/1972).

<sup>10</sup> Si citano qui, fra le tante, le vicende dell'ex- Ministro dei Lavori Pubblici Franco Nicolazzi, giudicato colpevole nel 1994 per lo scandalo delle "carceri d'oro", proprio in virtù di atti amministrativi da lui gestiti in prima persona.  
<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1988/10/25/storia-di-appalti-con-tanti-accusati-piu.html>

<sup>11</sup> La distinzione fra funzioni di indirizzo politico amministrativo e funzioni di gestione è sancita dall'articolo 4 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165: "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare... e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.... Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati". La distinzione fra indirizzo politico- amministrativo e gestione dirigenziale è asseverata dalla Corte Costituzionale come principio di diretta e immediata applicazione del principio d'imparzialità sancito dall'articolo 97 della Carta. Si veda la Sentenza n. 103 e 104 del 2007, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=103> <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=104>

<sup>6</sup> Si veda per tutti il funzionamento del Government Accountabilty Office all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/05/Presentation1.pdf>.

<sup>7</sup> Quanto a dire non "fiduciario" nei confronti dei vertici politico-amministrativi, ma rispettoso delle regole della legalità.



oggi intatti i vizi precedenti: intrusione della politica politicante negli atti amministrativi e inerzia strisciante e timori reverenziali dei dirigenti pubblici nell'assumersi le responsabilità che loro competono in astratto. Di qui le polemiche ripetute e le fibrillazioni legislative che si succedono da circa trent'anni<sup>12</sup>.

Tutto si svolge, a parere di chi scrive, nella cornice di un "vizio" consolidato della nostra legislazione sulla burocrazia: la legge enuncia solennemente un principio ma non ne regola coerentemente gli aspetti attuativi conseguenti. E' fuorviante fermare l'attenzione alla pur relevantissima contrapposizione polemica fra i due maggiori protagonisti, già ministri della Funzione Pubblica negli anni '90, Sabino Cassese e Franco Bassanini, che si rinnova dopo 25 anni in questi giorni<sup>13</sup>; essa, semmai, conferma il perdurare di una situazione bloccata. Il prof. Cassese insiste da sempre sulla incostituzionalità dei meccanismi di conferimento/rimozione degli incarichi<sup>14</sup>, mentre Franco Bassanini difende le buone ragioni di quei meccanismi, argomentando che è mancata un'opera successiva di implementazione virtuosa degli stessi, per responsabilità sia dei politici che dei dirigenti pubblici<sup>15</sup>.

La realtà concreta della situazione rimane, comunque, oggi sostanzialmente ferma alle regole legislative previste dall'anno 1998<sup>16</sup>: in base a tali regole, il decorso degli incarichi ai dirigenti di carriera (vincitori di concorso pubblico) risulta predefinito per legge<sup>17</sup>; ciò consente ai vertici politici di rimuovere i dirigenti – minando così il principio della stabilità e instaurando una dimensione di precarietà generale<sup>18</sup> – senza necessità di motivare le ragioni di avvicendamento dei titolari delle funzioni. Di conserva a detto criterio fu prevista la possibilità di reclutare senza concorso una percentuale di dirigenti pubblici; questa misura – in linea di principio stimolante perché potrebbe favorire una felice contaminazione fra professionalità manageriali pubbliche e private – nei fatti consente ai vertici politici di consegnare funzioni delicatissime, quali le gare d'appalto, a persone di stretta osservanza di parte; nelle amministrazioni locali la percentuale di questi dirigenti a contratto ascende oggi al 60% dei posti previsti in organico, con una evidente lesione al principio costituzionale del concorso pubblico<sup>19</sup>. In linea, invece, con i principi regolatori di tutti gli stati democratici la facoltà dei ministri dei nuovi governi

<sup>12</sup> Quasi tutti i ministri della Pubblica Amministrazione - in particolare Frattini, Brunetta e Madia - hanno ritoccato il testo originario dell'articolo 19 del d. lgs 165/2001 sugli incarichi dirigenziali pubblici.

<sup>13</sup> Si veda lo scambio dialettico risalente all'anno 1998 fra Sabino Cassese, Franco Bassanini e il compianto Massimo D'Antona all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/cassese-bassanini-dantona-e-la-dirigenza-pubblica-unantica-polemica-per-un-dissenso-mai-composto/>

<sup>14</sup> Si veda fra i tanti "Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale", Lezione all'Ecole Normale Supérieure, Parigi, 2002, al seguente indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/11/cassese-2002-principi-general-della-dirigenza-.pdf>

<sup>15</sup> Si veda la sua postfazione al libro di P. NEROZZI *La funzione pubblica in*

*Italia. Tre lezioni di storia sindacale*, Liberetà, 2018 all'indirizzo web <https://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2019/05/b75c94d821ea301384b9fd138ccca99.pdf>.

<sup>16</sup> Articolo 13 del d. lgs.n. 80/1998, poi confluito nell'articolo 19 del Testo Unico d. lgs. 165/2001.

<sup>17</sup> Durata fra i tre e i cinque anni, limitata quasi ovunque ai tre anni dai vertici politici delle amministrazioni.

<sup>18</sup> La nutrita schiera di sostenitori di questo congegno argomenta, in contrario, sulla sua adeguatezza a un principio di rotazione, utile per impedire il prodursi dell'inamovibilità delle posizioni.

<sup>19</sup> L'estensione al 60% dei posti in organico è stata prevista dall'articolo 1, comma 15, del decreto legge n. 80/2021 (convertito in legge n. 113/2021), ministro della Pubblica Amministrazione il sen. Renato Brunetta.

entrati in carica di nominare nuovi vertici burocratici (segretari generali e capi dipartimento) entro 90 giorni dal voto di fiducia del Parlamento<sup>20</sup>.

Dirigenza “inamovibile”, dirigenza “di fiducia”, principio della stabilità, principio della rotazione: periodicamente si scontrano, l’un contro gli altri armati, i sostenitori dell’uno e dell’altro principio. Tuttavia sono tutti d’accordo su un punto fondamentale: manca nella burocrazia italiana un efficiente sistema di valutazione delle *performance* dirigenziali, l’unico strumento in grado di coniugare il principio di stabilità e autonomia del dirigente pubblico con la possibilità di rimuovere coloro i quali manifestino un basso livello di efficienza e di capacità manageriale. Come “uscire” da questo *en passez*?

Non è disdicevole – sia detto infine a beneficio dei paludati giuristi esperti in materia – studiare coscienziosamente le *best practice* di altre democrazie e poi “copiare” (non “a pezzetti” ma con riferimento al livello complessivo di sistema), adattando bene a ciò che è nostro

A parere di chi scrive, il punto di caduta nel sistema delle regole sulla valutazione (e sulla conseguente stabilità complessiva della dirigenza italiana) risiede nella dimenticanza di un altro pezzo fondamentale della regolazione di una burocrazia moderna: la valutazione indipendente esterna – a cura di autorità indipendenti a stretto riporto del Parlamento – delle *performance* delle Amministrazioni pubbliche come tali, presente ovunque nelle regolazioni legislative degli altri paesi occidentali più su esemplificate. La vigilanza sulle amministrazioni “mette d’accordo” i comportamenti dei politici al vertice con quelli dei dirigenti.

Se la valutazione dei dirigenti pubblici viene abbandonata alla sola potestà delle amministrazioni di appartenenza, come in effetti accade in Italia<sup>21</sup>, prevale sempre un compromesso al

ribasso: i politici al governo (dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali) preferiscono una dirigenza debole e asservita che consente loro, a fini elettorali, le frequenti incursioni nella gestione di appalti, licenze, autorizzazioni, convenzioni con imprese private; i dirigenti, per altro verso, in cambio dell’abbandono della posizione di autonomia gestionale e della mera sudditanza, si accontentano di uno *status* nel quale il posto è garantito, si percepiscono buone retribuzioni e la valutazione delle loro *performance* è uno strumento puramente fittizio con ottime valutazioni individuali garantite. Ben diversi sarebbero i comportamenti diffusi ove tutti i gestori delle pubbliche amministrazioni sapessero – come in Francia, Inghilterra, U.S.A. – di essere sottoposti a una valutazione annuale comune, determinante ai fini delle risorse finanziarie assegnate in bilancio<sup>22</sup>: i politici sarebbero indotti a scegliere i migliori e a valutare seriamente le loro *performance* e i dirigenti riceverebbero un sano *shock* quanto alla necessità di perseguire al meglio gli obiettivi gestionali loro assegnati. Con riguardo a quest’ultimo punto, la valutazione delle amministrazioni pubbliche è normata nella nostra legislazione attraverso il “bilancio per missioni e programmi”<sup>23</sup>, ma – anche qui secondo la deleteria prassi della disconnessione fra principi enunciati e strumenti predisposti – si è lontani dal produrre effetti concreti e visibili<sup>24</sup>.

L’ultima osservazione proposta dà lo spunto per sottolineare un altro insegnamento che ci viene dall’estero: le grandi riforme amministrative, tradotte poi nel complesso di prescrizioni regolative, sono lì sempre impostate e realizzate con un sostanziale e convinto consenso delle classi dirigenti (pubbliche e private) e delle diverse parti politiche, vedendo come protagonisti anche i ceti imprenditoriali (ultimi esempi la riforma Gore/Clinton e la LOLF francese). Senza un simile solido consenso politico e l’adesione non di sola facciata di tutti i protagonisti gestori e utenti della nostra pubblica amministrazione, qualunque disposizione legislativa di riforma sarà scritta sull’acqua. Non è disdicevole – sia detto infine a beneficio dei paludati giuristi esperti in materia – studiare coscienziosamente le *best practice* di altre democrazie e poi “copiare” (non “a pezzetti” ma con riferimento al livello complessivo di sistema), adattando bene a ciò che è nostro.

<sup>20</sup> Art. 19, comma 8, del d. lgs n. 165/2001. Su tale principio è improvvidamente intervenuta la nuova Presidente del Consiglio dei ministri, on. Giorgia Meloni, auspicando l’estensione di questo meccanismo a tutta la dirigenza pubblica. Si veda il sito web de Il *Corriere della Sera* all’indirizzo [https://www.corriere.it/politica/23\\_gennaio\\_04/voci-tesoro-che-irritano-giorgetti-quel-messaggio-meloni-burocrati-a93feb28-8c73-11ed-b9c4-b1738d94d7f5.shtml?&appunica=true&app\\_v1=true](https://www.corriere.it/politica/23_gennaio_04/voci-tesoro-che-irritano-giorgetti-quel-messaggio-meloni-burocrati-a93feb28-8c73-11ed-b9c4-b1738d94d7f5.shtml?&appunica=true&app_v1=true).

<sup>21</sup> Gli attuali organismi “indipendenti” di valutazione – ooiivv – tali non sono, in virtù del fatto che i suoi componenti sono prescelti e retribuiti dalle stesse amministrazioni che essi dovrebbero valutare.

<sup>22</sup> Si veda dell’autore “Le performance mancate delle pubbliche amministrazioni”, in *Mondo operaio* - n. 11/2022.

<sup>23</sup> Legge 31 dicembre 2009, n. 196 di contabilità e finanza pubblica.

<sup>24</sup> Cfr. “Le performance mancate delle pubbliche amministrazioni”, cit.