

Il Previdente CISL

Magazine della Federazione Pubblico Impiego

44

DICEMBRE 2024



**Un passo avanti
per il futuro
dei servizi pubblici**

Il diritto alle spoglie

DI TULLIO PIRONE

Il diritto alle spoglie è la “traduzione”, forse più chiara nella lingua italiana, del ben noto principio conosciuto come “spoils system”. E’ il principio secondo il quale l’autorità politica si riserva di far cessare gli incarichi dirigenziali quando sia cambiato il vertice politico in un dato momento storico. Il principio delle del “diritto alle spoglie” non è di oggi, viene da lontano, ed occorre fare un salto nel passato per verificarne genesi, disciplina e limiti di questo sistema ancora in essere. Ma, forse, prima ancora, occorre comprendere l’origine della figura del dirigente nel nostro Paese per comprendere in cosa consistesse la figura del dirigente quando essa è nata e cosa è diventata a seguito delle molte riforme intervenute.

Il ruolo della dirigenza tra politica e responsabilità

La dirigenza rappresenta lo snodo tra politica e amministrazione e, giocoforza, anche il punto in cui vanno necessariamente a confluire le contraddizioni di questo rapporto che potremmo definire perlomeno complicato. Il modello che originariamente ha provveduto a disciplinare il rapporto tra questi poteri è quello dovuto alla legge del 23 marzo 1853 n.1483. Disciplina normativa, questa, che aveva provveduto anche a riorganizzare lo Stato sabauda¹. Il modello che ne usciva è quello per cui l’amministrazione è diretta emanazione del potere esecutivo e la politica da un lato, e la gestione amministrativa dall’altro, erano destinate a portare avanti insieme la macchina dello Stato. Tuttavia nulla era già allora così semplice. Deve essere notato che alla fine dell’800 il Ministro era non solo il responsabile politico ma, anche, il vertice dell’amministrazione così come risulta dalla legge n.1611 del 1853. Con essa si disponeva la responsabilità del Ministro dinanzi al Parlamento mentre rimaneva sullo sfondo il vertice amministrativo che appariva come un potere “pallido” perché poteva agire solo su delega del Ministro. Il vertice politico assumeva infatti su di sé responsabi-

lità politica ed amministrativa perché era al contempo sia il vertice politico, perché responsabile verso il Capo dello Stato, sia il capo dell’amministrazione perché ne gestiva le risorse. Il modello costruito dal nostro Paese era il risultato della fusione di due modelli: quello inglese quando disponeva la responsabilità dei Ministri verso il Parlamento ma esso coglieva anche la matrice francese quando aveva accentrato nelle mani dei Ministri tutto il potere, anche quello amministrativo. Restavano fuori gioco, volendo sintetizzare e per ciò che qui interessa, gli uffici ed il vertice amministrativo a cui non si riconosceva rilevanza di alcun tipo².

Il modello burocratico appena descritto resterà in piedi per più di un secolo. L’amministrazione pubblica italiana sarà cambiata solo con l’entrata in vigore della Costituzione del 1948. Tentativi di riforma si erano avuti ma non erano mai andati a buon fine. Sembrerebbe comunque che anche allora si avvertisse la difficoltà della continua ingerenza della politica con l’amministrazione. In particolare si era tentato di riformare il ruolo dell’alta dirigenza con il disegno di legge che avrebbe dovuto convertire il R.D. del 24 ottobre 1866, n.3306 ma non sortì un buon esito. Con l’avvento della Costituzione si era capito che era necessario innestare norme di rango costituzionale sull’amministrazione e provvedere a stabilire un ruolo autonomo per la dirigenza che fosse garante dell’imparzialità e del buon andamento della cosa pubblica schermando l’operato di questa dall’influenza dei partiti. Eppure anche la Costituzione non sembra (tuttora) offrire grandi garanzie nella divisione tra politica ed amministrazione posto che l’art.97 sembra non curarsene quando dispone che sia assicurato il buon andamento e l’imparzialità della pubblica amministrazione. Altrettanto vale per il suo 3° comma quando dispone che degli uffici pubblici siano determinati competenze, attribuzioni e responsabilità dei funzionari, ed altrettanto vale per l’impiego pubblico quando si dispone che ad esso si accede

per concorso (4° comma). Il costituente si interessa invece della divisione dei poteri con l’art.95 Cost., laddove, al secondo comma, dispone che i Ministri siano responsabili dei loro dicasteri. Il che, comunque, sembra per lo meno in contrasto con i principi che reggono l’attività della pubblica amministrazione posto che essa dovrebbe essere sempre imparziale.

I due articoli della costituzione sembrano “obbedire” a due modelli che si pongono come confliggenti. Un primo articolo, il 95, dispone che è l’organo politico ad essere posto a capo del dicastero di riferimento e che di esso il Ministro deve presidiare l’attività amministrativa. Il Ministro, inoltre, è “responsabile degli atti” che da esso promanano. Un altro articolo, il 97, dispone che vi sia un ordinamento che degli uffici disponga “*le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari*”³. Dalla lettura delle due discipline si ricava la possibilità per il legislatore ordinario di procedere alla regolazione di una molteplicità di possibili modelli organizzativi ma sembra, a volerci riflettere, prendere campo l’idea che siccome gli impiegati (ex art.98 Cost) “*sono al servizio esclusivo della nazione*”, ciò possa far alla fine propendere per una organizzazione amministrativa il cui apparato debba poter operare autonomamente dal potere politico.

L’avvento della Costituzione del 1948 fa ritenere che in un sistema a democrazia diffusa quale è oggi il nostro, la responsabilità del Ministro per i propri atti vada valutata come responsabilità solo politica sia generale che personale. Solo, cioè, per gli atti dove la competenza sia esclusiva. In questo modo, la disciplina dovuta al D.P.R. n.748 del 1972, che organizza le funzioni dirigenziali dopo l’entrata in vigore della costituzione, prende atto della necessità di creare una struttura burocratica con un suo vertice ed istituisce la nuova figura del dirigente distinta in primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale. Si era alle soglie di quello che era il primo tenta-

¹ L’art.1 della legge 23 marzo 1853 n.1483 disponeva “I Ministri provvederanno all’Amministrazione centrale dello Stato per mezzo di Uffici posti sotto l’immediata loro direzione”.

² Si veda C. Colapietro, in *Governo e Amministrazione, La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, Torino, 2004, 41.

³ C. D’Orta, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, I, 159.

tivo di sottrarre il vertice burocratico delle amministrazioni dall'egemonia del vertice politico distinguendo i compiti di direzione amministrativa dai compiti di indirizzo che restavano in capo al vertice politico. Fin da allora si parlò di responsabilità per i risultati che dovevano tener conto delle direttive politiche. Restava in capo al Ministro il potere di annullare, revocare o riformare i provvedimenti sgraditi dei dirigenti e, per alcuni atti, la politica si era comunque riservata il potere di avocazione. La legge non fu di aiuto per raggiungere una separazione tra politica ed amministrazione non fosse altro perché i poteri intestati ai dirigenti erano piuttosto limitati e furono di applicazione quasi timorosa rispetto al potere politico. Si era preferito da parte del vertice amministrativo scambiare la sicurezza del posto di lavoro con l'ingerenza della politica sugli atti.⁴

Le riforme degli anni '90

Il diritto amministrativo degli anni '90 ha prodotto una svolta determinante nella gestione della cosa pubblica tant'è vero che da allora efficienza ed efficacia nella gestione sono divenute parole familiari. Siamo, amministrativamente parlando, figli delle riforme di quel periodo che hanno portato il pubblico impiego ad essere gestito ed essere disciplinato, quasi completamente, dal codice civile ed dal suo libro sul lavoro. Un giorno sarebbe interessante verificare se la "privatizzazione" del pubblico impiego sia stata, o meno, in grado di mantenere le promesse di efficientamento del lavoro pubblico quando paragonato al lavoro delle imprese private.

Una valorizzazione dell'autonomia gestionale della dirigenza si è avuta con la legge n.88, del 1989 che ha provveduto a riorganizzare i maggiori enti del parastato, ovverosia INPS ed INAIL. Si sono così avute maggiori attribuzioni al vertice amministrativo e fatto in modo che le competenze residue fossero lasciate alla politica applicando in questo senso una vera inversione di rotta rispetto a quanto avvenuto nel passato dove, al contrario, le competenze residue

erano lasciate all'apparato amministrativo. Parlare di pubblico impiego vuole anche dire parlare, dopo il D. Lgs. 3 febbraio 1993 n.29, della divisione dei poteri tra politica e amministrazione. L'art.3 del decreto fa da spartiacque. Alla politica spetta l'indirizzo, tramite la definizione degli obiettivi ed i programmi da attuare, ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi ivi compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno così come *"la gestione finanziaria, tecnica, e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"*. I dirigenti sono i soli responsabili dell'attività amministrativa, della gestione dei mezzi e dei risultati. Il punto di contatto tra i due poteri risiedeva (già da allora) nell'art.14, comma 3, ove il D. Lgs. n.29/1993 disponeva che *"Il Ministro, non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti."* Tuttavia (e qui è il punto di congiunzione tra i poteri) *"In caso di inerzia o ritardo il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti"* e, quando l'inerzia dovesse protrarsi, o in caso di grave inosservanza delle direttive generali, quando queste dovessero creare "pregiudizio all'interesse pubblico, il Ministro può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario ad acta, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del relativo provvedimento".

Il solco tra il potere politico di indirizzo e quello gestionale lasciato alla dirigenza è stato tracciato dal legislatore già dagli inizi degli anni '90. In capo al vertice politico viene lasciato, dalla nuova normativa, il solo potere di intervento in caso di inerzia del dirigente ed il potere di sostituzione, con un commissario ad acta, è stato vincolato al protrarsi di essa. Peraltro, il potere di ingerenza nella gestione amministrativa la legge n.29/1993 vincola il Ministro anche all'obbligo di avvisare la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Se ci si dovesse riflettere un po', ci si potrebbe accorgere che il meccanismo che si è costruito è molto

complesso. Eppure non sembra essere stato quello il problema per il legislatore. Non dimeno questo meccanismo in cui il Ministro che si volesse sostituire (tramite un commissario ad acta) al dirigente può farlo solo dopo averlo messo in mora ed avendo trovato un commissario che lo sostituisca è quasi "contorto", difficile da costruire, ed anche inspiegabilmente lento. Ma il fatto che il vertice politico possa "invadere" terreni non suoi e che, quando lo faccia, debba superare questi ostacoli ci dice che non appare essere stato quella della sostituzione la preoccupazione della politica quando ha varato la norma del '93. Il fulcro dell'attenzione per la politica sembra essere stato un altro. Quello che ha interessato il legislatore appare siano state la pronta attuazione non del singolo provvedimento ma, semmai, quella che le amministrazioni adottassero prontamente le scelte generali operate dal decisore politico.

Il decisore politico nel dettare una disciplina così difficile di "sostituzione" del Ministro al dirigente ha scelto che l'attuazione delle politiche amministrative fossero sollecitate da parte dei vari apparati dello Stato relegando il singolo provvedimento non prontamente eseguito da parte della dirigenza a singoli casi specifici che, dunque, ben possono essere governati con sistemi anche poco efficienti sul piano dei tempi di realizzazione. Detto altrimenti, se spetta quale diritto-dovere all'autorità politica di dettare indirizzi alle amministrazioni orientandole nel loro agire, lo spoils system quale sistema di scelta dei vertici burocratici delle amministrazioni, garantisce che tali scelte vengano perseguite con prontezza.

Il diritto alle spoglie in Italia è stato introdotto dalla legge Bassanini del 1997 ed è il diritto di matrice americana che potremmo definire con la frase *"al vincitore appartengono le spoglie"* (*to the victor belong the spoils*).

Le amministrazioni politiche cambiano, si sostituiscono l'una con l'altra con il mutare delle convinzioni politiche dell'elettorato e, con il mutamento del credo della maggioranza di questo, cambia anche il vertice

⁴ Sul tema si veda di L. Busico e V. Tenore "La dirigenza pubblica- Reclutamento. Rapporto di lavoro. Diritti e doveri. Incarichi. Responsabilità. CCCL 2006/2009", EPC Libri, 13. Nel lavoro, gli autori tentano di spiegare il fallimento della legge istitutiva della dirigenza nel nostro Paese: "La riforma del 1972 fallì per diversi motivi, che possono essere sinteticamente ricordati: 1) la mancanza di una contestuale riorganizzazione dei ministeri, che avrebbe dovuto accompagnare quella della dirigenza (difetto rilevato dalla Corte dei conti in sede di controllo); 2) la determinazione delle competenze dirigenziali in maniera troppo rigida e, nel contempo, l'affidamento di esigue risorse; 3) il mantenimento in capo agli organi politici di invasivi e penetranti poteri volti a limitare, se non a paralizzare, l'autonomia dirigenziale; 4) l'inadeguatezza dell'articolazione in tre diverse qualifiche di una funzione essenzialmente unitaria."

dell'apparato politico che “gradisce” che a tale cambiamento segua quello dei vertici delle amministrazioni pubbliche. La parte politica che vince le elezioni nei paesi a matrice democratica cerca un legame fiduciario con chi dovrà mettere in pratica le scelte da essa adottate. In questo senso tutto viene a riconciliarsi sulla base dell'*intuitu personae* che, almeno teoricamente, dovrebbe garantire la realizzazione più efficace del programma politico.

Il termine spoils system, come si vedrà nel paragrafo seguente, ha avuto la sua matrice originaria negli Stati Uniti ad opera del Presidente Jefferson che lo ha usato per primo. Il principio “*to the victor belong the Spoils*” porta letteralmente al risultato “al vincitore spettano le spoglie”. Se volessimo tradurlo per come è stato pensato dovremmo tradurre il termine non come spoglie ma, forse meglio, come “bottino”. Chi vince, secondo questa logica, vince una battaglia, forse anche la guerra, ed il diritto del vincitore è quello di prendere tutto. Il personale che fa parte degli uffici amministrativi (sempre secondo questa logica), se vuole collaborare con i vincitori e restare al suo posto deve poter essere un soggetto che gode della fiducia del vertice politico che ha conquistato per ultimo il potere.⁵ Allo stesso modo chi è stato nominato al vertice di un ufficio deve sapere che, quasi certamente, al mutare dell'Esecutivo si determinerà la perdita del posto ricoperto. Allora tutto bene? Non proprio. Il sistema delle spoglie, infatti, ha in sé una debolezza intrinseca. A voler indagare potremmo verificare che una cosa è stato imparare il mestiere di burocrate di Stato quando la disciplina normativa era piuttosto scarna, altra cosa è imparare il mestiere, le regole, quando la disciplina normativa si estende e si complica. Prendere le spoglie, innegabilmente, richiama il diritto del vincitore sul campo di battaglia⁶. Occorrerà comprendere quali possono essere i limiti a questo

diritto del vincitore di prendere tutto.

Lo spoils system negli Stati Uniti d'America

Negli Stati Uniti la nomina dei vertici delle amministrazioni pubbliche è appannaggio del Presidente ma, deve essere precisato, che tali nomine devono essere condivise con il Senato che può o partecipare alle nomine, oppure delegare la nomina dei funzionari pubblici al solo Presidente. Nel caso in cui il Presidente si voglia avvalere del potere di delega esso ha un limite, che è quello che esso è esercitabile solo per i funzionari di livello inferiore mentre, per quelli di grado più elevato, occorre necessariamente il consenso dell'assemblea senatoria⁷. Sin qui la regolamentazione normativa che riguarda la scelta dell'apparato burocratico. Il problema che si ha, anche al di là dell'Oceano, è che la disciplina costituzionale americana non fornisce disposizioni che aiutino a comprendere quali debbano essere i principi per revocare gli incarichi conferiti.

Per questo motivo spesso si è sentito parlare di abuso da parte della politica sulle revoche degli incarichi. Ciò è tanto vero che il Congresso americano, nel 1883, ha approvato quello che è conosciuto come *Pendleton Act* (1883). Tale norma ha introdotto nelle nomine dell'apparato federale sia la regola del merito (*merit system*) che quella definita come *permanent civil service*, ovvero il principio di continuità nell'impiego. Questi principi hanno portato nella gestione delle nomine amministrative americane la regola per cui: 1) alle cariche amministrative pubbliche si accede per concorso; 2) l'istituzione della *Civil Service Commission*, per cui il rapporto di lavoro è alle dipendenze della politica ma è un collegio indipendente ad occuparsi di applicare le disposizioni di legge che si riferiscono al personale pubblico e ad occuparsi della

loro progressione di carriera; 3) in ultimo, si stabilisce che il lavoro pubblico è “*a-politico*” di modo che la rimozione delle cariche è sì possibile, ma solo se il provvedimento non viene preso per motivi politici⁸.

Dobbiamo però alla Corte Suprema degli Stati Uniti lo sforzo maggiore nell'interpretare i limiti all'applicazione dello spoils system. Un caso che ha fatto scuola è quello conosciuto come “*Humphrey's Executor vs. United States*”. Il caso risale al 1935 e riguarda il sig. *William Humphrey* che era stato nominato membro della *Federal Trade Commission* (FTC - Agenzia a tutela dei consumatori) nel 1925 dal Presidente *Colin Coolidge* (e successivamente anche riconfermato nel 1931). Il Presidente *Roosevelt* pare non volesse riconfermarlo (1933) perché considerava che *Humphrey* fosse inadeguato a promuovere il “*New Deal*” di sua recente creazione. La vicenda è divenuta famosa perché la Corte Suprema ha stabilito, mutando il suo precedente orientamento, che il potere di revoca in capo al Presidente ha un limite intrinseco quando il dipendente da rimuovere sia incardinato, come nel caso concreto, presso un'agenzia indipendente. Tale decisione è dovuta al fatto le Agenzie pubbliche sono, per dettato costituzionale, organi emanazione del Congresso per cui, se è vero che la nomina dei funzionari rientra tra i poteri del Presidente, la revoca, tuttavia, non gli appartiene. Occorre approfondire.

I Federalist Papers

Il problema che emerge con forza per chi volesse approfondire la tematica della sostituzione dei dirigenti sgraditi negli Stati Uniti risiede nel fatto che la Costituzione non prevede disposizioni che riguardino la pubblica amministrazione quale potere del nuovo Stato federale nascente. Per questo motivo occorre riferirsi agli scritti del *Federalist Papers*, e, nello specifico, alla “*Carta*

⁵ G. D'Ignazio, in *Politica ed amministrazione negli Stati Uniti D'America*. Lo Stato amministrativo fra Costituzione, leggi, giudici e prassi, 2004, Giuffrè, Milano, 32.

⁶ Il termine spoils system è stato usato per la prima volta dal senatore degli Stati Uniti W.L. Marcy, che era un sostenitore dell'allora Presidente Andrew Jackson che pronunciò la frase: “to the victors belong the spoils”, che è come dire che il vincitore si può appropriare legittimamente di tutto.

⁷ La Costituzione americana (art.2, sez.2, par.2) prevede che “il Presidente designerà e, su parere e con il consenso del Senato, nominerà gli ambasciatori, gli altri diplomatici, e i consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri pubblici funzionari (gli officers) degli Stati Uniti, la cui nomina non sia altrimenti disposta con la presente Costituzione, e che debba essere stabilita con apposita legge, ma il Congresso può devolvere quelle nomine di funzionari di grado inferiore (gli inferior officers) che riterrà opportuno al solo presidente, alle Corti giudiziarie, ovvero ai capi dei singoli dicasteri.

⁸ Il 16 gennaio 1883 la legge conosciuta come *Pendleton Act* (che prese il nome dal senatore George Hunt Pendleton dell'Ohio) ha stabilito tra le altre cose che i dipendenti pubblici fossero selezionati per mezzo di esami aperti per concorso e che fosse illegittimo licenziare o demansionare dipendenti pubblici per motivi politici. Inoltre, ai dipendenti pubblici veniva vietato di poter lavorare per partiti politici né si poteva richiedere contributi. Per far sì che la legge fosse rispettata si istituì la *Civil Service Commission*. Ai tempi del presidente Andrew Jackson nel 1828 i dipendenti dello Stato federale erano appena 20.000 mentre già nel 1884 avevano superato i 130.000. La legge *Pendleton* è intervenuta a frenare gli abusi che si erano avuti con funzionari non graditi che venivano allontanati perché “non allineati” al potere politico di volta in volta in auge. Nel 1900 dopo la legge *Pendleton* del 1883 si è avuto che gli unici incarichi ricoperti a seguito di una scelta politica è stata quella dei soggetti con qualifica dirigenziale a capo di dipartimenti. Ad oggi il governo federale può contare su oltre 2,9 milioni di dipendenti.

n.72”.

I Federalist Papers sono 85. Questi Saggi furono scritti da valenti intellettuali americani per sollecitare i cittadini di New York a ratificare la bozza della Costituzione americana. Con lo scritto n.72, in particolare, si stabiliva che occorresse lasciare uno spazio d'azione alla pubblica amministrazione e, contemporaneamente, si invitavano i delegati del Congresso a ratificare la Costituzione perché, si sosteneva, il nuovo Stato avrebbe portato con sé anche un'amministrazione più performante.⁹

Occorreva trovare, anche allora, un punto di equilibrio tra il permanere dell'apparato amministrativo ed il potere del Presidente che, eletto direttamente dai cittadini, era il solo titolare del programma di governo ed anche l'unico soggetto legittimato a definire la politica pubblica, anche quella squisitamente amministrativa. Il Presidente, per meglio dire, essendo il solo soggetto eletto a suffragio universale nel panorama costituzionale degli Stati Uniti, diveniva per ciò già da allora il vertice amministrativo ed anche il solo depositario della responsabilità di condurre la Nazione. Egli, oltretutto, era (ed è) anche il solo a poter dirigere l'amministrazione federale che gli è necessaria per attuare il programma elettorale che ha presentato ai cittadini che lo hanno eletto e che gliene chiederanno conto una volta terminato il mandato.

I Padri costituenti degli Stati Uniti

Chi ha approfondito la materia ritiene che i Padri costituenti avessero pensato ad un sistema dove il potere politico fosse invece diviso tra governo nazionale e governo dei singoli Stati così come voluto dal X° Emendamento¹⁰. Citare direttamente la Costituzione americana può sicuramente aiutare a comprendere i confini dei poteri del Presidente... il quale *“nomina, mediante e con il consenso del Senato, ambasciatori, altri ministri e consoli, giudici della Corte Suprema, e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti: a tali nomine non si può provvedere se non in*

modo che dovrà essere disciplinato dalla legge; tuttavia il Congresso può affidare la nomina di funzionari di grado inferiore, se lo ritiene opportuno, al solo Presidente, alle Corti di giustizia o ai capi dei dipartimenti” e, poi, di seguito *“il Presidente potrà coprire i posti vacanti che si producano tra la fine di una sessione del Senato e l'inizio di un'altra, conferendo incarichi che avranno termine alla fine della sessione successiva”*. Quindi, a voler tentare una sintesi: la nomina dei funzionari pubblici di vertice risulta essere un potere del Presidente, il che è certamente il principio sul quale si fonda lo spoil systems di cui trattiamo. Si potrebbe dire, allora, che i funzionari pubblici di alto rango sorgono e cessano insieme al Presidente. Ma il potere di revoca degli incarichi non è illimitato giacché deve essere condiviso con il Senato e c'è da credere che se la maggioranza di esso non dovesse essere espressione dello stesso partito che esprime il Presidente, porterà il Senato a fare buona guardia sulle ragioni dell'allontanamento dei funzionari sgraditi. E' anche certo che per gli incarichi di vertice dell'amministrazione non si potrà pretendere che possano essere conferiti se non *“at President's pleasure”*.

L'applicazione del principio delle spoglie da parte dei Presidenti americani. Il Pendleton Act

Ma torniamo per un attimo indietro. Torniamo, cioè, al sistema delle spoglie ed al motivo per il quale esso fu concepito negli Stati Uniti. Il diritto alle spoglie non è nato per consentire ai Presidenti americani di scegliersi collaboratori di alto rango amici ma per ostacolare la corruzione. *Andrew Jackson* (presidente dal 1829-1937) voleva sottrarre l'amministrazione federale al controllo della borghesia così come al controllo degli industriali ma, non avendo fiducia nei burocrati trovati nello Stato federale, aveva ritenuto che il sistema migliore per riequilibrare queste pressioni fosse quello di azzerare alcune nomine.

Il problema è che, questo meccanismo “di sostituzione”, seppur era valido quando nacque, con il tempo mutò nel senso oggi conosciuto, ovverosia servì per portare ai vertici della macchina burocratica soggetti che avevano sostenuto (anche economicamente) il presidente durante la campagna elettorale. Celebre caso si applicazione del diritto alle spoglie è quello che interessò nel 1878 *Arthur Chester* che fu rimosso dall'allora presidente *R.B. Hayes* dalle dogane del porto della città di *New York*, perché questi faceva costantemente “sparire” parte delle tasse pagate. Il problema è che, quando *M. Arthur* divenne a sua volta presidente, nel 1883, fece approvare la legge *Pendleton* che disciplinò quello che è conosciuto come diritto alle spoglie. Il meccanismo determinò che i vertici dell'Amministrazione federale dovessero essere designati da una Commissione indipendente che ne avrebbe dovuto verificare competenze ad onestà.¹¹

Lo scandalo Watergate. Il Federal Ethics e lo “State Ethics Act”

Era questo il nocciolo duro di quel personale che, poi, sarebbe dovuto rimanere al suo posto anche dopo che fosse cambiato il Presidente a seguito delle elezioni. Questo dibattito non si è sopito ma, anzi, è continuato ed ha travalicato il solo problema dei dipendenti pubblici da mantenere o non mantenere al loro posto ma si è, per così dire, quasi naturalmente ampliato sino a ricomprendere tutto il campo dell'etica pubblica. In questo senso basti pensare a due atti fondamentali: il *Federal Ethics* e lo *State Ethics* che sovrintendono alla disciplina dell'etica e della separazione dei poteri rispettivamente a livello federale o dei singoli Stati americani¹². L'estensione della disciplina si è anche ampliata soprattutto a seguito dello scandalo *Watergate* del 1972 con l'*Ethics in Government Act* del 1978 che doveva presidiare tre aspetti della vita pubblica: il principio della trasparenza (con particolare riguardo a quella economica);

⁹ Si veda *The Federalist Papers n.72*, Yale School of Law. Si tratta di una raccolta di ben 85 articoli e saggi i cui autori sono stati *Alexandre Hamilton*, *James Madison* e *Jhon Jay*. Tutti e tre usavano lo pseudonimo di “*Publius*”. Questi scritti avevano lo scopo di promuovere la sottoscrizione della Costituzione. La raccolta, meglio conosciuta come *The Federalist* ha preso il nome di *Federalist Papers* è emerso solo nel ventesimo secolo. Il saggio conosciuto con il n.72 si intitola “*The Same Subject Continued, and Re-Eligibility of the Executive Considered*”. Nel saggio a. *Hamilton* sosteneva che la Presidenza dovesse attrarre per un verso gli individui più ambiziosi e capaci e, per altro verso, quelli più disinteressati riconoscendone, tuttavia, il fondamentale tornaconto giacché, ammetteva, “il desiderio di ricompensa è uno degli incentivi più forti alla condotta umana”.

¹⁰ Si veda *S. Fabbrini*, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Bari 1993 ma, anche, *J.L. Mashaw*, *I funzionari pubblici negli Stati Uniti*, all'interno de *L'Alta burocrazia di M. Alberti*, il Mulino, 1994.

¹¹ Sul problema della corruzione negli Stati Uniti si veda: *R. A. Johnson*, “*The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*”, London, Polgrave, 2004.

la creazione di un Ufficio che operasse all'interno del potere esecutivo (*Office of Government Ethics*) e, soprattutto, la regolamentazione della possibilità di richiedere alla Corte d'Appello di Washington di nominare la figura dello "Special Prosecutor", una sorta di procuratore con poteri speciali che vigilasse sulla violazione dell'*Ethics in Government Act* da parte di qualsiasi membro dell'Esecutivo. Celebre il caso di *Monica Lewinsky* del 1998 che ha coinvolto il presidente *Bill Clinton* dove lo *Special Prosecutor* era *Kenneth Starr*.

Lo spoils system in Italia, o all'italiana. L'arte del compromesso

L'Italia non è sfuggita al "sistema delle spoglie". Le spoglie amministrative, anche da noi, appartengono ai vincitori per cui il Governo, espressione della maggioranza degli elettori, dopo aver giurato, nomina nei posti apicali un certo numero di funzionari apicali di cui ha fiducia ed ai quali affida incarichi amministrativi gestionali che hanno per lo meno la durata dell'organo politico che li nominati. Il perché succeda è facile a dirsi. Si tratta di un meccanismo che ha aspetti di opportunità sia per la classe politica che per la dirigenza amministrativa. La classe politica non possiede generalmente competenze tecniche ed ha bisogno che qualcuno diriga l'Amministrazione pubblica verso gli obiettivi che si è prefissa di realizzare, posto che essi sono stati promessi agli elettori. La dirigenza, dal canto suo, ne ricava posti di prestigio, generalmente ben pagati, per periodi di tempo piuttosto lunghi.

Il meccanismo delle spoglie nasce con la legge n.142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali), con l'art.51 e, dunque, ne facciamo esperienza anzitutto per quello che riguarda gli enti più "vicini" alla politica. Il principio fu poi esteso alle amministrazioni statali con il D Lgs. n.29, del 1993. Esso prevedeva che gli incarichi apicali delle amministrazioni pubbliche quali quello di segretario generale ed incarichi di coordinamento con all'interno uffici di livello dirigenziale generale potessero essere confermati, modificati, revocati e rinnovati entro novanta giorni dal voto di fiducia del

nuovo Governo. Dopo tale periodo di tempo si aveva una sorta di silenzio assenso tanto che gli incarichi che non fossero stati revocati in quel lasso temporale, si intendevano confermati a tutti gli effetti. Occorre però chiarire alcuni punti che connotano la scelta della dirigenza pubblica nel nostro Paese.

Il modello italiano che porta alla nomina dei dirigenti è il frutto di un "pastiche" o, se si vuole, di un compromesso. La selezione del dirigente avviene per concorso pubblico poi, però, la scelta del dirigente da porre al vertice delle amministrazioni è rimessa alla scelta politica. Si è trattato, con ogni evidenza, di bilanciare problemi non risolti, overosia: attuare il principio per il quale gli uffici dell'amministrazione pubblica sono organizzati "in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (art.97 Cost) con il principio dettato dall'art.95, comma 2 Cost. per il quale "I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri". Senza dire che, poi, occorre che la scelta della dirigenza rispettasse il dettato dell'ultimo comma dell'art.97 Cost. che vuole che "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso" di modo da garantire la necessaria qualità dei dipendenti (soprattutto con qualifica dirigenziale) e la loro imparzialità nell'agire.¹³

Il nodo da sciogliere nella scelta dei dirigenti

Il problema, allora come oggi, sembra essere quello di tenere insieme status e funzione della dirigenza. La quadratura del cerchio si potrà avere, quando si riuscisse a mantenere viva la professionalità del dirigente pubblico e contemporaneamente la sua autonomia. La politica, andrà garantita del fatto che la dirigenza indirizzerà i propri sforzi nella realizzazione del programma che il Governo pretende di conseguire in un dato contesto storico. Ma occorre anche comprendere che se è vero che l'accesso per concorso conferisce certamente autorevolezza alla dirigenza è fondamentale diagnosticare i meccanismi che riguardano l'accesso alla qualifica. Se dovessero essere

scelti (sempre) i migliori, questo solo fatto sarà la garanzia per i cittadini che i dirigenti opereranno avendo cura della cosa pubblica. Il fatto che poi alcuni siano chiamati a ricoprire posti "a chiamata" dovrebbe garantire la politica sugli obiettivi attesi *ma non è detto che i dirigenti più vicini al "sentiment" del Governo siano anche i più capaci*. Resta dunque il problema. Occorre chiedersi se la disciplina oggi in essere sia o meno in grado di soddisfare le legittime aspettative della popolazione italiana di essere servita dal personale dirigente migliore e, contemporaneamente, la politica si senta certa di avere pronta collaborazione.

La materia della dirigenza è stata anche oggetto di intervento da parte delle leggi Bassanini: legge 15 marzo 1997, n.59; la legge 15 maggio 1997, n.127 e, in ultimo, la legge 16 giugno 1998 n.191. Gli anni '90 sono con ogni probabilità il segno che anche la politica si era accorta che occorreva mettere un segno di separazione tra il potere politico e quello amministrativo mettendo al centro degli sforzi delle amministrazioni pubbliche la qualità dei servizi resi. Basti pensare all'art.1, co. 1, lett. a) del D Lgs. n.29 del 1993 per il quale la disposizione normativa aveva proprio il fine di "accrescere l'efficienza delle amministrazioni". La qualità del lavoro sarebbe dovuta essere ricercata secondo la regola di cui al successivo art.3 della legge, overosia in modo che spetti: "(a) Gli organi di Governo definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare" (co.1) mentre "Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante poteri autonomi...". Il percorso della divisione dei ruoli e delle competenze sembra essere stato tracciato sin da allora. Ed anzi, negli anni che sono seguiti il solco di separazione e distinzione del "chi fa che cosa" sembra essersi acuito. L'art.19 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165 ha previsto che per le nomine della dirigenza il potere politico avrebbe dovuto prendere in considerazione sia dei programmi da realizzare che delle "attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente ... (ma, anche, se non soprattutto) delle specifiche competenze organizzative possedute". Ed ancora, la norma dispone che il periodo dell'incarico da conferire al dirigente sia a

¹² Per cercare di avere un quadro storico ma anche evolutivo della disciplina che governa l'etica pubblica negli Stati Uniti: T.L. Cooper, "The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States".

¹³ Nell'ambito di una letteratura pressoché sterminata si veda: M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, 1922; traduzione italiana in *Economia e società*, Torino, 1999, 498 ss. Si veda, poi, S. Cassese, in "Le basi del diritto amministrativo", Milano, 2000, 435 ma, anche, M. D'Alberty, *L'alta burocrazia in Italia*, Bologna, 1994.

tempo: tre anni come periodo minimo e cinque come periodo massimo e, per quello che qui interessa, si dispone che gli incarichi che riguardano la dirigenza generale “*cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo*” (art.19, comma 8, del D. Lgs. n.165 del 2001, comma così costituito dall’art.3, comma 1, lett. i), della legge 15 luglio 2002, n.145).

Tutto sommato, in Italia, dal quadro sin qui tracciato si ricava che anche quando il vertice politico dovesse provvedere alla rimozione del dirigente sgradito, si tratta comunque di uno *spoils system* non esasperato rispetto a quello adottato negli Stati Uniti perché in Italia il dirigente aveva (ed ha) diritto ad una ricollocazione, mentre al di là dell’Oceano, quando sgraditi si perde il posto¹⁴.

Lo *spoils system* ad oggi è disciplinato dalla legge 15 luglio 2002, n.145 (conosciuta come legge Frattini). La norma, a distanza di appena un anno dal D. Lgs. n.165 del 2001, ha disposto un cambiamento molto accentuato degli incarichi dirigenziali di vertice. La disciplina prevede la cessazione automatica degli incarichi dell’alta (ed a volte delle “*media*” dirigenza) della pubblica amministrazione quando siano trascorsi 90 giorni da quando il nuovo esecutivo abbia ricevuto la fiducia dalle Camere. Peraltro, un meccanismo molto simile opera anche per le nomine dei dirigenti di vertice di enti e società a controllo pubblico. Si tratta, a ben vedere, di un meccanismo automatico che, di fatto, fa venire meno il principio secondo il quale i dirigenti hanno diritto a conservare per un periodo minimo l’incarico ricevuto consentendo all’Esecutivo la sostituzione ad nutum dei dirigenti non graditi. La legge aveva anche previsto (art.3, comma 7) che all’entrata in vigore della disciplina decadessero tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale quando fossero decorsi sessanta giorni dalla sua entrata in vigore. La giurisprudenza amministrativa, dal canto suo, aveva spiegato che la norma in argomento aveva lo scopo di consentire “*la realizzazione del programma politico, salvaguardando pur sempre i valori di imparzialità e del buon andamento che devono informare l’attività degli organi di vertice dell’amministrazione*”.¹⁵

La disciplina sullo *spoils system* è successivamente estesa agli enti pubblici economici ed alle società controllate e, comunque, alle società dove lo Stato fosse partecipante dell’azionariato. La dottrina ha dovuto ripensare al fenomeno e prendere atto che non si trattava più solo di una partecipazione finanziaria nel settore pubblico allargato, ma, semmai, di un nuovo intervento pubblico nell’economia: ciò che conta non sono solo i profitti della società, ma che questa sia fedele interprete della volontà politica della volontà della maggioranza politica del momento. Occorre approfondire. Come accennato, l’art. 19, comma 8, del d. lgs. 165/2001 (“Testo Unico degli impiegati civili dello Stato”) dispone sulla durata degli incarichi. Esso viene sostituito, poco dopo la sua emanazione, dall’art.3, comma 1, lett. i) della legge n.145 del 2002. Con tale modifica si ha un sistema opposto a quanto era avvenuto sino ad allora. Il principio è la decadenza automatica dagli incarichi della dirigenza al sopraggiungere del nuovo Esecutivo, non più la conferma tacita. Al dunque, si potrebbe dire, una precarietà molto accentuata. I dirigenti apicali cessano dall’incarico non appena decorsi novanta giorni dal voto di fiducia del Governo. Occorrerà chiedersi, nel prossimo futuro, se questi tre mesi di tempo concessi alla dirigenza apicale siano ancora oggi congrui per consentire il trasferimento delle incombenze ancora pendenti dalla dirigenza uscente a quella entrante.

La giurisprudenza: il principio del buon andamento deve poter prevalere sull’imparzialità. La garanzia dello “spazio” di attività per l’amministrazione

La giurisprudenza ha avuto modo di occuparsi a vari livelli dello *spoils system*. La Corte costituzionale, in particolare, con sentenza n.233, del 2006 ha precisato che questo meccanismo di “sostituzione” della dirigenza risponde al principio del buon andamento della pubblica amministrazione ed anzi, tale principio, la Corte ritiene debba essere prevalente se contrastante con quello dell’imparzialità. Il Giudice delle

leggi ha avuto modo di sottolineare come il meccanismo di funzionamento di sostituzione della dirigenza non possa invadere lo spazio che deve essere garantito all’amministrazione che deve, necessariamente, poter coincidere con l’attività che essa è chiamata a svolgere. In questo senso lo *spoils system* non deve poter riguardare la dirigenza non apicale e neppure le posizioni apicali delle società pubbliche. Al dunque la precarietà deve essere funzionale agli obiettivi di buon governo della cosa pubblica che la pubblica amministrazione deve sempre poter perseguire.

In quest’ottica con la sentenza n.103, del 2007 la Corte ha, invece, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.3, comma 7, della legge n.145 del 2002 nella parte in cui ha previsto che gli incarichi interni della dirigenza debbano cessare in modo automatico e non, invece, a seguito di accertata responsabilità e solo a seguito di un procedimento che garantisca il contraddittorio. Ancora. I Giudici hanno anche spiegato che il rapporto tra dirigenza ed amministrazioni, essendo legata da un rapporto contrattuale, non autorizza il decisore politico a recedere autonomamente dal rapporto di lavoro o, per meglio dire, è certamente possibile al decisore politico conferire un incarico meno remunerato rispetto al precedente ma, si precisa, la revoca è possibile ma solo a seguito di un accertamento della responsabilità dirigenziale che deve essere accertata solo a seguito di un procedimento che garantisca il diritto di difesa.

Piuttosto recentemente (Sent. n.23 del 2019) la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità della disciplina di cui all’art.99, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.276 (T.U. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) con riferimento all’art.97 Cost. e, segnatamente, se sia legittimo o meno che il sindaco nomini il segretario comunale e che la nomina di esso abbia durata che corrisponda alla durata del mandato del nominante. In ultimo, la Corte è stata chiamata, nello stesso giudizio, a pronunciarsi anche sulla legittimità della data cessazione dell’incarico del segretario comunale che per la disciplina normativa è coincidente con quella della cessazione dell’incarico del sindaco.

¹⁴ Per una valutazione complessiva del fenomeno che porta gli Stati a regolare interi settori tramite Agenzie indipendenti (in ben 15 settori e in 48 Stati che appartengono all’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OECD), piuttosto che tramite lo Spoil system, si veda: J. Jordana, D. Levi-Faur, X. Fernandez i Marin, *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*, in *Comparative Pol. Studies*, 2011, 1343 ss. .

¹⁵ Tar Lazio, sez. II ter, dell’8 aprile 2003, n.3276.

La norma, pur non essendo dichiarata incostituzionale e, dunque, pur non essendo contrario al dettato costituzionale che il segretario comunale cessa con i veniri meno del sindaco dalla sua carica, tuttavia, ha dato modo alla Corte di fornire alcune importanti delucidazioni. La norma, spiega la Corte, è ispirata dalla ricerca di un possibile equilibrio tra l'esigenza dell'autonomia dell'ente locale ma, anche, dalla necessità che il Comune possa contare su di un armamentario giuridico che garantisca il controllo dell'attività che esso esercita.

Detto altrimenti, il segretario comunale è al contempo un funzionario statale ed un soggetto che svolge le proprie funzioni per una figura istituzionale, il sindaco appunto, alla quale è riconosciuta una elevata discrezionalità nella scelta del segretario cui affidare la gestione amministrativa dell'ente locale all'interno di un Albo speciale. Il sindaco può, ricorda la Corte, liberamente scegliere il dipendente cui affidare l'incarico apicale del comune. E, tuttavia il segretario comunale, cessa di esercitare le proprie funzioni con la cessazione della carica del sindaco che lo ha scelto. Nondimeno, questa decadenza "simultanea" di sindaco e segretario non inficia il fatto che quest'ultimo resti iscritto all'Albo nazionale dal quale è possibile che egli, pur avendo perso l'incarico, venga successivamente scelto per nuove incombenze. I giudici della Consulta ricordano anche che i compiti del segretario sono tutti neutrali rispetto alle incombenze del comune perché si innestano nel controllo di legalità e certificazione ed anche, di gestione ed aiuto agli altri organi del comune. Quanto detto conclude, per il Collegio del Palazzo della Consulta, che si possa applicare a questa categoria di personale la giurisprudenza "restrittiva" che, nel dichiarare illegittime varie disposizioni di legge, ha finora disposto che modelli di *spoil system* connotati dalla decadenza automatica fossero dichiarati contrari al principio costituzionale di buona amministrazione.

Recentemente il Consiglio di Stato è tornato a pronunciarsi sullo *spoils system* (parere n.1979, del 15 dicembre 2022). L'occasione è stata quella fornita dalla necessità di definire i termini entro cui è possibile conferire un incarico in quota di quella che è stata definita dirigenza "fiduciaria". Andando per ordine: la disciplina normativa da sottoporre a verifica

era quella di cui all'art.19, comma 8, del D. Lgs. n.165 del 2001. Più in particolare, quella nella parte in cui si prevede che "*Gli incarichi di funzione dirigenziale, di cui al comma 3 (incarichi di Segretario generale dei ministeri, gli incarichi di direzione di strutture al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente) cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo*". I giudici di palazzo Spada sono stati chiamati a risolvere un problema che consisteva nella necessità o meno di attendere il termine dei novanta giorni previsti dalla legge per attribuire ad un altro dirigente il posto liberatosi a seguito della procedura di *spoils systems*. L'analisi ha portato a distinguere tra dirigenza "professionale" e dirigenza "fiduciaria" dove, quest'ultima, è caratterizzata da compiti contraddistinti dall'intuitu personae perché destinata a ricoprire posti molto contigui alla politica. I giudici hanno spiegato nel parere che sono legittimi sia il meccanismo di cessazione automatica anticipata degli incarichi "politici" sia il fatto che "la cessazione automatica dell'incarico, decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo, non deve essere inteso nel senso di impedire, in quanto funzionale al funzionamento fiduciario del rapporto, la libera recedibilità dallo stesso, anche prima di tale termine". L'organo politico, secondo quanto sviluppato dal parere, è quindi libero di recedere dal rapporto di lavoro non essendo vincolato ad attendere il termine di novanta giorni dal voto di fiducia che insedia nella pienezza dei poteri il Governo. Se questo è vero, risulta allora non pretendibile che il Governo debba attendere un termine per insediare la dirigenza "fiduciaria" o, per dirla più chiaramente, quella gradita. Per quanto detto, allora, dei dirigenti non riconfermati non è possibile sostenere che vantino una posizione giuridica tutelata non vi sarebbe, cioè, alcun affidamento da tutelare. Quanto detto ha una conseguenza: gli incarichi di vertice decadono ex lege una volta trascorso il periodo di novanta giorni dal giuramento del nuovo Esecutivo ma è anche possibile che la sostituzione avvenga prima dei novanta giorni previsti dalla legge. Il problema che allora ha dovuto affrontare il massimo Consesso di giustizia amministrativa è stato quello di definire (ancora una volta) un punto di equilibrio tra l'esigenza del potere politico di poter contare su una dirigenza "di fiducia" e l'imparzialità che, invece, quest'ultima deve poter avere nell'assolvere ai propri doveri istituzionali.

Conclusioni

L'art.97 della Costituzione che vuole che si assicurino nella pubblica amministrazione buon andamento ed imparzialità non trova un *vulnus* dovuto alla disciplina del sistema delle spoglie perché il legame che si crea tra politica e vertici amministrativi, secondo quanto ha ricordato il Giudice delle leggi, è funzionale al buon andamento dell'azione amministrativa. Eppure il principio della rimozione dei dirigenti sgraditi è certamente in conflitto con il principio di continuità dell'azione amministrativa e, ancor prima, con il principio di imparzialità della sua azione.¹⁶ Certo, in Italia si perde l'incarico ma si salva il posto. Tuttavia occorre chiedersi se l'efficienza che possono esprimere dirigenti "fedeli" sia sempre maggiore di quella mostrata da dirigenti semplicemente capaci. Detto diversamente: la "risposta" sotto il profilo dell'efficienza sul lavoro che esprime il dirigente scelto con il sistema delle spoglie è migliore di quella che si avrebbe con un dirigente di carriera "non schierato"? E poi, l'efficienza di quest'ultimo è la stessa del dirigente professionalizzato? Certo, si dirà, il rapporto tra il vertice politico e quello amministrativo non è più un rapporto gerarchico, ed è per questo che il dirigente resta libero di determinarsi per il bene comune non essendo condizionato dal volere del politico nell'applicazione della disciplina normativa che resta di sua esclusiva competenza. La Corte costituzionale ha spiegato che è legittimo lo *spoils system* quando applicato a posizioni di diretto e immediato rapporto con la parte politica. Mentre è illegittimo l'azzeramento di tutte le posizioni dirigenziali perché, così facendo, si viola il "buon andamento" della gestione della pubblica amministrazione e ciò contrasta con l'art.97 della Costituzione. Così, volendo sintetizzare, il diritto alle spoglie si presenta legittimo quando i compiti concreti svolti dai dirigenti sono di supporto all'attività di governo e di raccordo con quelle amministrative della dirigenza. Il prossimo futuro ci dirà se la regola fino ad ora applicata sullo *spoils system* è ancora valida o se, piuttosto, sarà necessario giungere ad una dirigenza più indipendente e più professionalizzata.

¹⁶ M. Nigro, Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, Milano 1966, 72 ss. V. Talamo, Lo *spoils system* all'"italiana" fra legge Bassanini e legge Frattini, in Lav. nelle pubbliche amm., 2003, I, 237 ss.

INFORMATIVA

Il Gestore del sito si riserva il diritto di pubblicare solo gli articoli ritenuti meritevoli, a suo insindacabile giudizio. Tutto il materiale inviato non verrà restituito.

Limiti di Responsabilità

Con la spedizione dell'articolo l'Autore espressamente ne autorizza la pubblicazione su Il Prevedente e il Gestore del sito non assume nessuna responsabilità, né civile, né penale, in relazione al contenuto di quanto pubblicato sul sito ed all'uso che terzi ne potranno fare, sia per le eventuali contaminazioni derivanti dall'accesso, dall'interconnessione, dallo scarico di materiale dal Sito.

Pertanto il Gestore del sito non sarà tenuto per qualsiasi titolo a rispondere in ordine a danni, perdite, pregiudizi di alcun genere che terzi potranno subire a causa del contatto intervenuto con il Sito oppure a seguito dell'uso di quanto nello stesso pubblicato così come dei software impiegati. Il Gestore del sito declina ogni responsabilità per l'attività di trattamento dati eseguita dai siti web consultati dall'Utente tramite link. L'Utente quando accede attraverso un link ad un altro sito web deve sapere e ricordare che esso è indipendente dal sito Cisl FP e che quest'ultimo non ha alcun controllo sul contenuto del sito in questione e quindi non comporta l'approvazione o l'accettazione di responsabilità circa il contenuto o l'utilizzazione di detto sito. L'utente che decide di visitare un sito internet collegato al sito Cisl FP lo fa a suo rischio, assumendosi l'onere di prendere tutte le misure necessarie contro virus od altri elementi distruttivi. Il Gestore del sito non assume alcuna responsabilità per materiali creati o pubblicati da terzi con i quali il Sito abbia un collegamento ipertestuale ("link"). Il Gestore del sito non intende violare alcun Copyright. Le informazioni e le

immagini qui raccolte sono, al meglio della nostra conoscenza, di pubblico dominio. Se, involontariamente, è stato pubblicato materiale soggetto a copyright o in violazione alla legge si prega di comunicarlo (ilprevedente.redazione@yahoo.com) per provvedere immediatamente alla rimozione. Il Gestore si riserva il diritto di modificare i contenuti dell'intero sito e delle presenti informazioni in qualsiasi momento e senza alcun preavviso.

Limiti all'utilizzo

Il materiale contenuto nel sito è protetto da copyright. La documentazione, le immagini, i caratteri, il lavoro artistico, la grafica, il software applicativo e tutti i codici e format scripts utilizzati per implementare il sito sono di proprietà di Cisl FP.

Se non espressamente previsto, i contenuti del sito non possono, né in tutto né in parte, essere copiati, modificati, riprodotti, trasferiti, caricati, scaricati, pubblicati o distribuiti in qualsiasi modo senza il preventivo consenso scritto di Cisl FP.

È fatta salva la possibilità di immagazzinare tali contenuti nel proprio computer o di stampare estratti delle pagine del sito ad uso esclusivamente personale. I marchi e i loghi presenti nel sito sono di proprietà di Cisl FP. Essi non possono essere utilizzati su alcun altro sito internet diverso dal sito o su altri mezzi di comunicazione senza il preventivo consenso di Cisl FP.

Il nome "Il Prevedente" e qualsiasi marchio che includa il marchio "Il Prevedente" non possono essere utilizzati come indirizzi internet di altri siti, o quali parti di tali indirizzi, senza il preventivo consenso scritto di Cisl FP.

