

Paolo Patanè
Avvocato in Palermo

Spoils system

Con il termine *spoils system* (lett. «sistema delle spoglie») si indica un istituto giuridico con il quale a ogni cambio della maggioranza politica di governo può essere esercitato il potere di sostituire i vertici burocratici della Pubblica Amministrazione (PA), che verranno designati dalla maggioranza entrante.

L'espressione risale a un discorso del senatore USA W. L. Marcy (1832), durante il quale venne pronunciata la frase: «*to the victors belong the spoils*» (le spoglie appartengono ai vincitori). Lo *spoils system* conobbe un momento storico di ampio utilizzo con il Presidente A. Jackson (1828-37), il quale rinveniva la giustificazione dell'istituto nel fatto che le funzioni dei dipendenti dell'Amministrazione risultavano abbastanza semplici per uomini dotati di capacità medie, e dunque con la permanenza prolungata nello stesso incarico non vi sarebbero stati vantaggi in termini di acquisizione di particolari competenze per il pubblico funzionario. Di contro, chi avesse servito troppo a lungo la Pubblica Amministrazione avrebbe facilmente perso di vista la cura del bene pubblico per perseguire soltanto il proprio vantaggio personale.

Col tempo tuttavia, il sistema raggiunse livelli di corruzione non più sopporta-

bili, che provocarono come reazione la creazione del c.d. *Civil Service*, vale a dire un nucleo stabile di impiegati della PA, attraverso una legge, il *Pendleton Civil Service Act* (1883), che prevedeva la selezione dei dipendenti della PA attraverso un concorso pubblico. Si inaugurava così il *merit system*, vale a dire il sistema basato su una selezione per merito. La transizione dallo *spoils system* al *merit system* ha trovato ulteriore giustificazione nel passaggio da una struttura burocratica in origine snella, conformemente alla concezione liberale dello Stato, a una più complessa con l'assunzione di compiti «interventisti» in numerosi settori della vita sociale e dell'economia. In tempi più recenti, la Corte Suprema degli Stati Uniti (caso *Elrod vs Burns*, 1976) ha dichiarato illegittimo lo *spoils system* nel caso di licenziamenti discrezionali dalle cariche pubbliche nei singoli Stati federali per soggetti che rivestano qualifiche inferiori a quelle dirigenziali. Attualmente negli USA il Presidente neo-eletto nomina direttamente i 500 funzionari a lui più vicini (la c.d. *executive schedule*) e partecipa alla nomina di gran parte dei 7.000 funzionari che andranno a ricoprire le cariche direttive del c.d. *Super Grade Level*.

Luci e ombre dello *spoils system*

A livello generale e soprattutto negli USA è vivo il dibattito sulle problematiche sollevate dalla applicazione dello *spoils system*. In primo luogo, si è rilevato come la sua applicazione possa depauperare il ruolo delle scuole di *public policy* (scuole superiori di PA) che dovrebbero essere le fucine di una classe dirigente tecnicamente preparata, per portare invece a una accresciuta importanza della militanza e dell'attivismo politici nell'acquisizione di funzioni dirigenziali. In altre parole, nella dialettica tra le effettive competenze del dirigente e la sua eventuale militanza di partito verrebbe privilegiata quest'ultima. Inoltre, a ogni mutamento di incarico consegue abbastanza pacificamente la perdita di quella che la dottrina definisce la «memoria istituzionale», vale a dire della continuità del percorso amministrativo svolto sino a un dato momento storico. In altri termini il dirigente neoinsediato avrà necessità di studiare il percorso amministrativo già compiuto ed entrare nei meccanismi burocratici (ricerca e studio della normativa di settore, valutazione delle competenze dei diversi uffici, eventuali modifiche alla pianta organica). Inoltre, ove non condividesse i percorsi amministrativi già intrapresi, potrebbe modificarli o ridisegnarli completamente (per es. revoca di atti amministrativi del predecessore), impiegando un lasso di tempo più o meno ampio che porterebbe a un rallentamento o alla temporanea paralisi della macchina amministrativa.

Un punto di vista opposto a quello ora presentato ritiene di poter individuare tutta una serie di benefici dalla applicazione dello *spoils system*. I sostenitori di questa tesi premettono che per poter funzionare bene, lo *spoils system* deve inse-

rirsi in un sistema in cui vi siano dei mezzi di comunicazione di massa influenti e realmente indipendenti, in grado di orientare una opinione pubblica altrettanto vigile e di esercitare delle forme di controllo sull'operato del Governo, impedendo ogni degenerazione dello *spoils system*. In genere tali teorie partono dall'idea che le forme tradizionali di selezione dei pubblici funzionari basate sui concorsi pubblici realizzino una «selezione avversa», vale a dire una selezione di personale attratto dalla sicurezza economica e dalla stabilità temporale del pubblico impiego, che sarebbe poco disposta a mettersi in discussione per un impiego nel settore privato a condizioni più incerte e rischiose, ma spesso anche maggiormente remunerative. Ne discenderebbe la scarsa propensione della PA verso ogni forma di innovazione. A detta dei sostenitori, lo *spoils system* sarebbe appunto, con la rotazione degli incarichi dirigenziali, una occasione per un continuo ricambio della classe dirigente e per la selezione di dirigenti più aperti alla innovazione in quanto più intraprendenti. Tuttavia questa teoria risente molto delle peculiarità della situazione del mercato del lavoro degli USA, dove spesso l'aver ricoperto incarichi dirigenziali nell'Amministrazione federale schiude le porte alla possibilità di trovare occasioni di impiego presso la grande industria come lobbista o *manager*, presso i grandi studi legali, ecc. Inoltre, affermano i sostenitori dello *spoils system*, una PA i cui dirigenti siano più sensibili alle direttive dei politici sarebbe per conseguenza più vicina ai cittadini che li hanno eletti. E ancora, vi è chi si è spinto a interpretare lo *spoils system* quale strumento anticorruzione o di risanamento di Amministrazioni inefficienti, potendo lo stesso esse-

re impiegato per rimodulare completamente la pianta organica di enti od organismi della PA travolti da scandali, episodi di mal costume o vere e proprie situazioni di illegalità diffusa.

Nel tentativo di individuare argomentazioni favorevoli allo *spoils system* si è ricorsi anche all'argomento delle minoranze etniche nelle società multiculturali. Nei Paesi in cui esse sono numerose, lo *spoils system* consentirebbe di dosarne la partecipazione e di renderle rappresentate nell'organico della PA, il che invece con molta probabilità sarebbe molto più difficile con il sistema dei pubblici concorsi.

I detrattori dello *spoils system* sostengono che all'interno dell'Amministrazione, con la sua applicazione, risulterebbe sovrarappresentata una parte politica, la quale, pur avendo spesso poco più del 50% delle preferenze espresse dagli elettori, occuperebbe tutte le posizioni di vertice della burocrazia. A questo argomento, i fautori dello *spoils system* ribattono che le diverse branche della Amministrazione hanno già di per sé strutturalmente una carenza di rappresentatività rispetto alla popolazione, essendo ciascuna maggiormente orientata verso la difesa di determinati valori o missioni che le sono propri. Ad esempio, i burocrati della Amministrazione della difesa saranno in genere abbastanza conservatori e perlopiù favorevoli al mantenimento di un forte apparato militare, ben più della maggioranza della popolazione.

Lo spoils system in Italia

Lo *spoils system* è stato oggetto di una trasposizione a livello normativo anche nel nostro ordinamento. Preliminarmente, tuttavia, va chiarita la differenza fra lo *spoils system* così come praticato negli

USA e l'istituto così come declinato a livello normativo in Italia. Negli USA l'applicazione dell'istituto comporta il licenziamento del funzionario. In Italia, invece, l'applicazione dello *spoils system* non coincide con la perdita dell'impiego, ma soltanto con la perdita dell'incarico ricoperto e la sostituzione con altro incarico. Per quanto attiene alla compatibilità dell'istituto con il quadro costituzionale vigente, sono stati espressi dubbi circa la sua coerenza con alcuni principi e norme fondamentali. Si è osservato che l'art. 97, c. 1, Cost. impone che la PA sia organizzata in modo da garantirne l'imparzialità e il buon andamento, valori questi che potrebbero non trovare adesione nei funzionari nominati attraverso le regole dello *spoils system*, tendenzialmente più vicini alla maggioranza politica. Inoltre, i pubblici funzionari dovrebbero essere «al servizio esclusivo della Nazione» (art. 98 Cost.), condizione questa che potrebbe facilmente mancare in quei funzionari che nominati da una parte politica sarebbero, per convinzione o per convenienza, più vicini agli interessi della stessa. Dal canto opposto, c'è chi ha preteso di trovare il fondamento dello *spoils system* proprio nella Costituzione. Infatti, si è detto, se i Ministri «sono responsabili [...] individualmente degli atti dei loro dicasteri» (art. 95, c. 2, Cost.), allora il profilo della responsabilità non può essere separato da quello del controllo, e quest'ultimo può essere esercitato soltanto attraverso la nomina diretta di almeno una parte dei dirigenti che saranno chiamati a eseguire le loro direttive politiche.

L'avvio dello *spoils system* trova già dei precedenti nella Legge n. 400/1988, con la quale si era previsto che i Capi Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri decadessero automatica-

mente dalla carica al giuramento del nuovo esecutivo. In seguito, con la L. n. 127/1997 e il D.P.R. n. 465/1997, si è prevista, in relazione alla elezione diretta dei vertici politici degli enti locali, la nomina fiduciaria del segretario comunale (o provinciale) da parte del Sindaco (o del Presidente della Provincia) e la risoluzione del relativo rapporto con la conclusione del mandato dell'organo politico. In via più generale l'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 prevedeva che gli incarichi dirigenziali di vertice potessero essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro 90 giorni dal voto di fiducia al Governo e, decorso tale termine senza che alcun provvedimento fosse intervenuto, gli incarichi si intendessero confermati fino alla loro scadenza naturale. Veniva cioè attribuita al Governo neoeletto la facoltà di operare sostituzioni nell'organico della amministrazione, ma entro il termine di 90 giorni dall'insediamento. Con la recente L. n. 145/2002 (legge Frattini) la prospettiva si è invertita. Infatti l'art. 3, c. 1, lett. I della legge citata ha previsto che «gli incarichi di funzione dirigenziale [...] cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo». L'art. 6 della stessa legge ha previsto inoltre che «le nomine dei vertici di enti, società e agenzie, effettuate negli ultimi sei mesi della legislatura possano essere revocate, modificate o confermate entro sei me-

Per saperne di più

MARANTO R., «Thinking the Unthinkable in Public Administration. A Case for Spoils in Federal Bureaucracy», in *Administration and Society*, 6 (1998) 623-648.

KNOTT J. J., «A Wrong Solution for the Right Problem», in *Administration and Society*, 6 (1998) 660-669.

CASSESE S., «La Dirigenza: i limiti dello spoils system», in *Il Sole - 24 Ore*, 25 giugno 2002.

PESARESI E., «Brevi note sullo spoils system», in <www.giuffre.it>.

si dal voto di fiducia al nuovo Governo». Questa norma, ribattezzata «semestre bianco» dalla dottrina, ha lo scopo di impedire che un Governo timoroso di perdere le elezioni possa, poco prima delle votazioni, occupare l'apparato burocratico con uomini di propria fiducia, che sarebbero di ostacolo alla realizzazione del programma politico del Governo entrante. Inoltre, con la stessa riforma è stata ridotta la durata degli incarichi dirigenziali a un termine massimo di tre anni, determinando nei fatti un assoggettamento dei dirigenti al potere politico che gli stessi saranno portati ad assecondare per potersi garantire una conferma dell'incarico già nel corso della legislatura (di durata quinquennale).