

**SPOIL SYSTEM  
LA COSTOSA (E DANNOSA)  
BEFFA DEL RICAMBIO**di **Sabino Cassese**  
e **Antonella Baccaro**

8

# SPOIL SYSTEM

## QUEL MALE CHE CORRODE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**Viene meno l'imparzialità e crescono i costi. Il meccanismo è nato in America, che però lo ha abbandonato da più di 130 anni**

di **Sabino Cassese**

**L**e elezioni del 4 marzo e la successiva formazione di un governo con due forze politiche che non sono state nei governi precedenti (nonché i riflessi che questo cambiamento radicale sta avendo in periferia) comporteranno un notevole cambio della guardia ai maggiori livelli amministrativi. Esiste, infatti in Italia quello che è stato definito «spoil system», il sistema delle spoglie, per cui il vincitore prende le spoglie del vinto.

Il nome è americano (è lì che esso si è

affermato, fino al 1883, quando fu soppresso), ma nasconde molte caratteristiche che sono peculiarità italiane. Secondo il pessimo modello, il nuovo presidente poteva mandare a casa i collaboratori del suo predecessore; in Italia, i collaboratori delle forze che sono state battute rimangono in ruolo, sia pure in posizioni diverse, spesso meno importanti e meno retribuite. Quindi, con maggiori costi.

Il modello americano, poi, era unitario. In Italia, una volta introdotto, sul finire del secolo scorso, lo «spoil sy-

stem» ha proliferato, ed ora ne abbiamo più tipi. Senza avere la pretesa di completezza, si possono elencare i seguenti: a) «spoil system» per nomine



in enti pubblici e società che fanno decadere soggetti nominati nell'ultimo periodo del precedente governo o precedente legislatura (ad esempio, quello previsto all'articolo 6 della legge 15 luglio 2002, n. 145); b) «spoils system» dirigenziali a tantum, cioè che si applicano una sola volta per liberare posti occupati (ad esempio articolo 3, comma 7, legge 15 luglio 2002, n. 145 per i dirigenti generali), con norme peraltro dichiarate incostituzionali dalla Consulta (sentenza n. 103 del 2017); c) «spoils system» a regime per capi dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri: cessano ogni volta al giuramento del nuovo governo (legge 23 agosto 1988, n. 400); d) «spoils system» a regime per i capi dipartimento dei ministri: cessano dopo 90 giorni dal giuramento del nuovo governo (articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165); e) «spoils system» improprio, connesso alla temporaneità degli incarichi.

Poi vi sono le discipline regionali, che riguardano anche le Asl, e che sono diverse regione per regione (ad esempio, per il Lazio, la legge 16 giugno 1994, n. 18, articolo 8, comma 6). Infine, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, all'articolo 108, comma 2, prevede, per gli enti locali maggiori, che il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato

del sindaco o del presidente della provincia. Il successivo articolo 110, comma 3, dello stesso decreto legislativo disciplina incarichi a contratto che non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica. Ma non di rado i sindaci usano, al momento dell'inizio del mandato, prevedere processi di riorganizzazione complessiva della macchina comunale che mascherano lo «spoils system», perché in modo generalizzato vengono rimossi e ricollocati tutti i dirigenti.

In questo cambio di governo, come nei precedenti, non preoccupa tanto la vicenda personale di coloro che, pur conservando un posto a spese della collettività, perdono i poteri e le competenze che avevano (si potrebbe, infatti, dire che chi di spada ferisce di spada

perisce), quanto il grave «vulnus» che subisce l'imparzialità della pubblica amministrazione. I funzionari pubblici dovrebbero, secondo la Costituzione, essere al servizio esclusivo della nazione, non dei partiti o dei governi, e dovrebbero essere neutrali, quindi scelti, mediante concorsi, sulla base del merito, cioè delle conoscenze e delle esperienze acquisite. Invece, con la precarizzazione

della dirigenza (singolare compagno della stabilizzazione dei precari), la funzione pubblica, specialmente quella di alto livello, finisce per essere composta o da persone fedeli alle forze politiche di governo, o da dipendenti timorosi e pronti a conquistare la fiducia di coloro che vanno al governo, sia nazionale, sia locale.

Perché è avvenuto questo rivolgimento, dopo tanti anni nei quali al vertice amministrativo e ai posti immediatamente subordinati si accedeva per anzianità (sia pure con qualche eccezione, costituita dai ministeri dell'Interno e degli Esteri)? La spiegazione va forse cercata nella fame di posti del corpo politico, che, negli stessi anni in cui introdotto lo «spoils system» all'italiana, perdeva due grandi riserve per le proprie politiche di «patronage», le banche pubbliche e le partecipazioni statali.

Nonostante che i guasti prodotti da questo sistema bacato siano noti (anche se meno noti sono i guasti ulteriori che si registrano ai livelli inferiori, anch'essi influenzati dalla politicizzazione dei livelli alti), nessun governo ha avuto la forza di rinunciare a questa leva, non solo perché così si priverebbe di un meccanismo di ausilio o almeno di fidelizzazione, ma anche perché è difficile (ma non impossibile) stabilire come ritornare a un sistema rispettoso della Costituzione e dei principi di base, quelli secondo i quali la burocrazia deve essere neutrale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## I funzionari pubblici, secondo la Costituzione, devono essere neutrali e al servizio della nazione, non di partiti o esecutivi

**E**

### ● L'origine

L'espressione «spoils system» nasce dentro alla cultura politica americana più di due secoli fa. Fino alla sua soppressione — avvenuta nel 1883 con l'introduzione dei concorsi pubblici per i posti nella pubblica amministrazione — i presidenti americani potevano nominare un numero illimitato di persone di propria fiducia. L'espressione «spoils system» è stata resa famosa da un discorso del senatore William Marcy nel 1832. Difendendo una delle nomine del presidente Andrew Jackson, Marcy disse: «To the victor belong the spoils of the enemy»: Traduzione in italiano: «Al vincitore spetta il bottino del nemico».