

SPOILS SYSTEM: FINE DI UNA STAGIONE?

di TOMMASO FERRARIO

Senior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

Nei rapporti tra politica ed amministrazione, a partire dal D.Lgs. 29/1993, che ha sancito la definitiva separazione di competenze tra politici e dirigenti pubblici, si è assistito ad una stagione di grandi cambiamenti culminati con l'introduzione dello *spoils system*, avvenuta ad opera della L. 145/2002. Tale strumento, di origine americana, permette alla parte politica uscita vincitrice dalla competizione elettorale, di conferire gli incarichi amministrativi, caratterizzati dal più stretto vincolo fiduciario tra organo politico e vertice dirigenziale, a soggetti scelti da quest'ultima sulla base di considerazioni legate alle capacità di implementare gli indirizzi politici impartiti.

Uno strumento, quindi, perfettamente in linea con la così detta "amministrazione di risultato" dove ciò che conta non è solo il formale rispetto della legge ma anche (e soprattutto), il raggiungimento degli obiettivi di promozione dell'interesse generale, di volta in volta assegnati dal vertice politico.

L'art. 6 della L. 145/2002 prevede che, con riferimento alle nomine degli organi di vertice, dei componenti dei consigli di amministrazione o degli organi ad essi equiparati presso enti, società controllate o partecipate dallo Stato ed Agenzie, gli incarichi conferiti dal governo o dai ministri nei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato delle camere possano essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro sei mesi dal voto di fiducia al governo.

Tale meccanismo, adottato anche da numerosi ordinamenti regionali, ha prodotto un preoccupante aumento dei campanilismi interni all'amministrazione ed ha offerto il suo (non trascurabile) contributo all'incremento dei costi del settore pubblico. Come ben evidenziato in dottrina, i politici pur privati di "spazi" in termini gestione diretta, attraverso lo strumento dello *spoils system* ed il correlato potere di conferire gli incarichi, hanno continuato ad aumentare il proprio peso all'interno dell'amministrazione.

In origine lo *spoils system*, nel rispetto del principio di separazione tra politica ed amministrazione, doveva permettere alle forze politiche di maggioranza di scegliere i propri collaboratori apicali attraverso un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e della competenza. Tuttavia, come spesso accade, il meccanismo ha finito per essere utilizzato per finalità diverse da quelle originarie. È stato così esteso ad incarichi privi del requisito del vincolo fiduciario verso l'organo politico mostrando un intento della classe politica quasi "intimidatorio", e non volto al miglioramento delle prestazioni e dei risultati dell'azione pubblica.

Un'intimidazione realizzata anche attraverso strumenti normativi come il DPR 150/99, attraverso cui oltre cinquemila incarichi dirigenziali sono stati azzerati per poi essere riassegnati più o meno agli stessi dirigenti; oppure la legge 145/2002 che riguardava circa cinquecento dirigenti ministeriali a cui è conseguita la riassegnazione degli incarichi ai

medesimi; ed infine, con la legge finanziaria per il 2007 (L. 286/06), che ha esteso il meccanismo dell' *spoils system* ai direttori generali delle agenzie statali ed ai dirigenti privi di qualifiche apicali.

Da tale utilizzo distorto dello *spoils system* è conseguito da un lato l'emersione, in seno alla categoria dei pubblici funzionari, di un crescente sentimento di sudditanza nei confronti l'organo politico e, dall'altro, il rischio che approssimandosi le elezioni, i dirigenti pongano in essere una certa *captatio benevolentiae* verso la classe politica con effetti deleteri per l'imparzialità ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

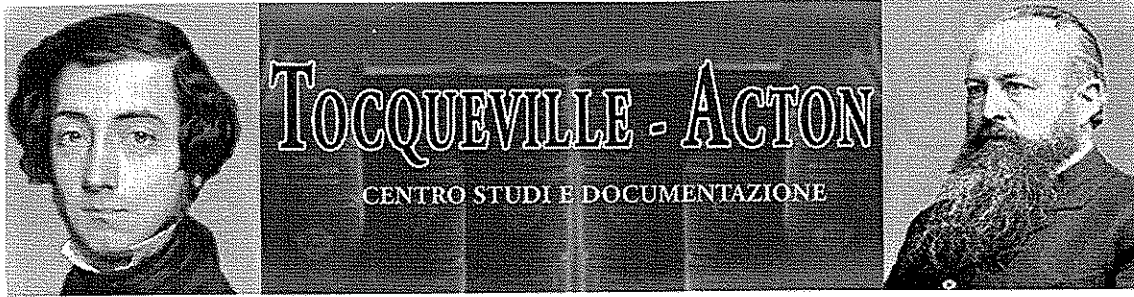
In questo preoccupante scenario, è di recente intervenuta la Corte Costituzionale (con le pronunce nn. 103 e 104/2007) cercando di porre un freno al rischio di strumentalizzazione politica dello *spoils system*.

Secondo la Corte, il confine tra legittimo impiego e abuso dell'istituto, sarebbe rappresentato dagli artt. 97 e 98 della Costituzione. L'art. 97 dispone infatti che i pubblici uffici sono organizzati secondo i principi dell'imparzialità ed efficienza e l'accesso agli stessi avviene, di norma, mediante procedure fondate sul merito; l'art. 98, dal canto suo, sancisce che i pubblici uffici sono al servizio esclusivo della nazione. Entrambi gli articoli rappresentano quindi un inviolabile corollario dell'imparzialità, principio cardine della distinzione tra politica e amministrazione.

Sulla base di tali considerazioni, la pronuncia n. 104/07 ha ribadito che l'amministrazione, nell'attuazione dell'indirizzo politico e del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento, è vincolata ad agire senza operare distinzioni di parti politiche. Pertanto, il perseguimento dell'interesse delle maggioranze politiche a scegliere le persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica, deve avvenire indipendentemente da ogni considerazione politica ma sulla base di considerazioni meramente tecniche.

Le uniche (poche) eccezioni a tale principio riguardano gli incarichi di diretta collaborazione dell'organo politico che possono essere attribuiti a soggetti individuati *intuitus personae*, e cioè, con modalità finalizzate a rafforzare la coesione tra l'organo politico e gli organi di vertice burocratico. Pertanto, gli unici incarichi legittimamente "azzerabili" risultano essere quelli direttamente afferenti al vertice politico e, quindi, ad esso legati dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali.

Tuttavia, per porre fine a questa stagione di abusi nell'utilizzo dello *spoils system*, gli interventi della Corte Costituzionale potrebbero non essere sufficienti. Piuttosto, sarebbe auspicabile che gli organi politici, nella scelta dei propri dirigenti di vertice, si facciano guidare dal merito e dalla professionalità piuttosto che dal (medioevale) criterio del "vassallaggio".



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.