

La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano

*Simone Neri**

Abstract

Lo studio, partendo dall'analisi delle norme costituzionali, intende analizzare il rapporto tra politica e amministrazione a più di venti anni dalla rivoluzione copernicana sul pubblico impiego. Messa in luce la tensione costituzionale tra principio gerarchico-ministeriale (connesso a quello democratico) e il principio "autonomistico" dell'amministrazione, si darà conto delle riforme, delle controriforme e degli interventi della Corte costituzionale in materia. Nelle pagine conclusive si proveranno a mettere in luce le principali criticità, sia sul piano funzionale che su quello strutturale, dell'attuale quadro normativo incidente sul rapporto tra politica e amministrazione provando, al tempo stesso e sulla scorta di una ampia riflessione dottrinale, ad avanzare alcune proposte per una più sapiente rimodulazione dei compiti tra la classe politica e quella amministrativa.

Keywords: *politica e amministrazione, spoils system, dirigenza pubblica, impiego pubblico.*

* Università LUISS Guido Carli

Introduzione

Tra le diverse innovazioni contenute nelle riforme amministrative, che si sono susseguite a partire dai primi anni '90, spicca il faticoso tentativo, con soluzioni di volta in volta diverse e spesso contraddittorie, di innestare le regole che dominano il mondo datoriale privato all'interno del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. In questa cornice si inquadra la volontà del legislatore di rafforzare la componente fiduciaria nel rapporto tra i vertici amministrativi e le autorità politiche riproducendo, nell'universo delle pubbliche amministrazioni, *“il binomio caratterizzante la relazione tra imprenditore e manager”* proprio del settore privato. (Bacchini, 2012)

Lo scopo è stato perseguito con una serie di misure volte a: ridefinire i compiti della dirigenza amministrativa e a delimitare quelli dei vertici politici; riscrivere la disciplina sull'assegnazione e sulla revoca degli incarichi dirigenziali; prevedere più ampie forme di mobilità verticale ed orizzontale; istituire strumenti di valutazione sui risultati dell'azione amministrativa, ancorandoli a nuove forme di responsabilità per i dirigenti. La radicale trasformazione del rapporto tra l'apparato amministrativo ed il Governo è stata resa possibile da una disciplina costituzionale che ha riservato al legislatore ordinario un margine di discrezionalità assai ampio.

Proprio dalla Carta costituzionale prenderà le mosse il presente studio, per analizzare nel dettaglio il rapporto tra politica e amministrazione a più di venti anni dalla rivoluzione copernicana sul pubblico impiego. In prima battuta, dopo aver sommariamente richiamato i modelli teorici sui rapporti tra politica ed amministrazione, si passeranno brevemente in rassegna le diverse interpretazioni che sono state date alle norme costituzionali sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Messa in luce la tensione costituzionale tra principio gerarchico-ministeriale (connesso a quello democratico) e il principio “autonomistico” dell'amministrazione, nei successivi due paragrafi si darà conto delle riforme, delle controriforme e degli interventi della Corte costituzionale in materia. Ricostruito il quadro normativo vigente, il testo darà conto dei recenti tentativi di riforma della dirigenza pubblica. Infine, nelle pagine conclusive si proveranno a mettere in luce le principali criticità, sia sul piano funzionale che su quello strutturale, dell'attuale quadro normativo in materia, provando, al tempo stesso e sulla scorta di una ampia riflessione dottrinale, ad avanzare alcune proposte per una più sapiente rimodulazione dei compiti tra la politica e l'amministrazione.

Consci che nel nostro ordinamento esistano diversi tipi di sistemi delle spoglie, appartenenti ad altrettanti diversi livelli e settori delle amministrazioni pubbliche nazionali, si avvisa il lettore che il presente studio, ai fini di economicità del testo e per una maggiore coerenza dello stesso, è esclusivamente riferito alla dirigenza pubblica statale.

1. Modelli relazionali tra la politica e l'amministrazione: una premessa

In tutti gli ordinamenti democratici moderni i rapporti tra la politica e l'amministrazione costituiscono un punto nevralgico attorno al quale si manifesta una tensione tra principi ed esigenze diverse: da un lato, il principio democratico assoggetta tutti gli uffici pubblici alle istituzioni politiche, la cui direzione è il frutto della libera scelta dei cittadini; dall'altro vi sono i principi di uguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione secondo i quali nel suo concreto agire essa non può discriminare i soggetti amministrati. (Vandelli, 2012)

Il modo in cui si configura la relazione tra la politica, chiamata dai cittadini a stabilire gli indirizzi e gli obiettivi nella gestione della cosa pubblica, e l'amministrazione deputata, invece, ad attuare operativamente quanto stabilito dalla prima, determina un significativo influsso sia sulle forme di Stato che su quelle di Governo. (Colapietro, 2012; Patroni Griffi, 2009)

Proprio per questa ragione gli scienziati sociali, nelle loro elaborazioni teoriche, si sono a più riprese concentrati nel delineare i contorni di tale rapporto.

Gli studiosi politologici delle istituzioni democratiche ricorrono, nell'esplicare tale dinamica relazionale, al rapporto d'agenzia proprio degli studi economici. Il rapporto che intercorre tra la burocrazia e la politica è, infatti, assimilabile ad una relazione d'agenzia attraverso cui il principale, sulla base dell'identificazione degli obiettivi, demanda ad un agente il compito di realizzarli. La delega nella realizzazione degli obiettivi si rende necessaria in quanto l'agente conosce e meglio padroneggia gli strumenti atti alla realizzazione di quanto richiesto dal principale. (Jensen & Meckling, 1976)

Tra i due soggetti, però, oltre alla differenziazione dei compiti, esiste una asimmetria informativa, in quanto il monopolio delle conoscenze dell'agire amministrativo è in capo all'agente e sorge la necessità, per il principale, di controllarne l'operato per evitare comportamenti negativi quali la selezione avversa o il rischio morale (Martelli, 2012). Siamo in presenza di una asimmetria informativa quando due soggetti legati, a vario titolo, da una transazione posseggono una diversa informazione. Ricostruendo il rapporto tra il politico e il burocrate sulla base del modello di agenzia, il delegante o il principale (il vertice politico) è la parte che non dispone di una informazione completa mentre il delegato o l'agente (nel nostro caso il pubblico dipendente) è la parte che dispone di una informazione completa. L'informazione asimmetrica, come appena accennato, può dare luogo a due diversi problemi: da un lato si verifica una selezione avversa (*adverse selection*) quando il principale non ha gli strumenti idonei per osservare il comportamento dell'agente o le caratteristiche del bene oggetto di transazione; dall'altro lato, l'asimmetria informativa può dar luogo a comportamenti definiti di rischio morale

(*moral hazard*) derivanti dall'incapacità per il principale di verificare, lungo il corso del mandato, il comportamento dell'agente.

Nelle riflessioni della dottrina giuridica, invece, i rapporti tra politica ed amministrazione sono stati ricostruiti attraverso tre modelli teorici: il modello della separazione, quello dell'osmosi e, infine, il modello dell'interconnessione. (Colapietro, 2012; Meny, 1990)

Essi, pur non esaurendo il panorama delle possibili relazioni che intercorrono tra le due sfere, sono qui utili per descrivere le tappe storiche che si sono susseguite all'interno del nostro ordinamento.

Il modello della separazione o della subordinazione, di stampo marcatamente liberale, comporta una netta separazione tra le funzioni di Governo, proprie delle istituzioni politiche e degli organi rappresentativi, e le funzioni di amministrazione, affidate a complessi burocratici che sono in rapporto di stretta subordinazione o separazione con le prime. In questo quadro sul piano funzionale l'agire amministrativo è caratterizzato da una assenza, o da una limitata presenza, di discrezionalità, in quanto tutte le decisioni sono affidate agli organi di Governo. Sotto il profilo strutturale, invece, il modello comporta una netta scissione tra le carriere politiche e quelle burocratiche. Tale assetto fu proprio, con diverse sfumature, del modello ministeriale, gerarchico-piramidale introdotto con la c.d. legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483.

All'estremo opposto si può rivenire il modello dell'osmosi, all'interno del quale le sfere di azione della politica e della burocrazia sono intimamente connesse, sia sotto il profilo strutturale che secondo una dimensione funzionale. La stretta sinergia tra i due organi è caratterizzata da un elevato grado di fiduciarità. Questo era lo schema immaginato, come vedremo, dal legislatore italiano nel periodo 2002-2006.

Il modello dell'interconnessione, infine, rappresenta una soluzione mediana ai due modelli sopra descritti. In esso indirizzo politico e attività amministrativa sono tendenzialmente distinti ma non nettamente separati. Da una parte, vi è la presenza di strumenti idonei ad assicurare l'autonomia nell'agire e di meccanismi di selezione oggettiva per l'accesso alle cariche burocratiche ma, d'altro canto, vi è un rapporto fiduciario tra i vertici politici e quelli burocratici. La soluzione "mediana" dei modelli descritti fu quella perseguita nelle c.d. riforme Bassanini.

Tutti e tre i modelli succintamente descritti sono stati sperimentati, o quantomeno sono stati oggetto di una intenzione di politica legislativa, in fasi alterne e con un grado più o meno marcato di consapevolezza e di successo. (Melis, 2014)

2. Dipendenza e autonomia nel pubblico impiego: un breve cenno ai principi costituzionali

Nelle prime riflessioni sull'organizzazione dello Stato moderno le possibili conflittualità tra le due componenti (politica e amministrazione appunto) sono state spesso sottovalutate, in quanto ritenute essere facce di una stessa medaglia. Così per il padre teorico della divisione dei poteri, Charles-Louis de Secondat, l'amministrazione e il suo corpo non sono un potere distinto dal Governo, che insieme formano e rappresentano un'unica funzione statale "il potere esecutivo", scindibile in due diverse ma interconnesse attività: quella politica e quella amministrativa. (Montesquieu, 2012)

Tale ricostruzione concettuale ha come fondamento la consapevolezza che il perseguimento dei fini e la scelta dei mezzi con cui raggiungerli sono elementi intimamente connessi, che danno luogo ad un *continuum* in cui non è possibile immaginare una rigida separazione. (Nigro, 1997)

Come autorevolmente sostenuto, una più netta distinzione tra il Governo e la pubblica amministrazione si impone in seguito all'estensione del suffragio elettorale e in virtù della conclamata centralità del Parlamento, che reca con sé l'affermazione del principio di legalità e la conseguente sottoposizione dell'agire amministrativo alla legge. In questo modo per l'amministrazione si determina un rapporto di "dipendenza organica dal Governo", in quanto suo braccio operativo, e specularmente uno di "dipendenza funzionale" dal Parlamento, che ne stabilisce i metodi dell'organizzazione e della funzione.¹ (Cassese, 2003)

In questo contesto si assiste ad una tensione secondo cui l'amministrazione è, sulla base del principio della democrazia rappresentativa, dipendente dalle istituzioni della politica, controllata a sua volta dalla maggioranza parlamentare del momento. Allo stesso tempo però, sulla base del principio di uguaglianza e di legalità, gli apparati burocratici agiscono nell'interesse dell'intera collettività e non già per la soddisfazione di interessi particolari.

Il triangolo relazionale (dipendenza organica, funzionale e imparzialità nell'agire) è stato accolto nella nostra Costituzione con disposizioni e principi che sembrano ravvisare, da una prima lettura, una tensione e delle possibili antinomie tra norme non perfettamente complementari. (D'Orta, 1994; Paladin, 1994)

Se da un lato, infatti, si pone in capo ad ogni singolo ministro la responsabilità individuale per gli atti scaturenti dal dicastero diretto (art. 95, secondo comma), allo stesso

1. L'A. afferma che lo sdoppiamento tra Governo e amministrazione ha dato luogo ad uno "strabismo" per il quale "l'amministrazione è in rapporto di dipendenza organica dal Governo e di dipendenza funzionale dal Parlamento, ma deve nello stesso tempo, essere imparziale".

tempo si demanda alla legge il compito di strutturare organizzativamente, e ancor prima funzionalmente, la fisionomia delle pubbliche amministrazioni, per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, secondo comma).² L'imparzialità nell'agire amministrativo è poi ribadita all'articolo 98, primo comma, secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio dell'intera Nazione e non già alle dipendenze del Governo. (Cassese, 2015)

Riprendendo un'attenta analisi sulle norme costituzionali che possono inerire alla configurazione di tale rapporto, si condivide la ricostruzione di chi ha individuato in materia tre gruppi di principi costituzionali. (Bassanini, 2008)

Il primo gruppo è riferibile al buon andamento (articolo 97, secondo comma) di una amministrazione "quale braccio operativo delle istituzioni" che ha il compito di assicurare i diritti fondamentali e di erogare le prestazioni e i servizi ai cittadini amministrati. Il secondo gruppo di principi è quello direttamente connesso alla forma di Stato: ossia il principio democratico; l'amministrazione deve sì garantire i diritti e le libertà dei cittadini ma come concretamente si impegna a farlo è dipeso dalla scelta democratica degli elettori tramite il sistema rappresentativo. È il sistema democratico-rappresentativo (artt. 1 e 95, secondo comma), infatti, che demanda all'autorità politica il compito di definire gli obiettivi e le finalità delle politiche pubbliche. Il terzo gruppo, infine, è connesso al principio di imparzialità, secondo cui nella cura concreta dei diritti e degli interessi della collettività, la pubblica amministrazione non può operare discriminazioni sulla base del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali (articolo 3).

Nelle norme appena citate la tensione costituzionale tra principi diversi appare evidente. Vi è sì un timido principio di separazione tra la sfera della politica e quella dell'amministrazione ma esso non è così immediato, in quanto demanda alla legge la scelta sul più idoneo modello organizzativo atto a stabilire la disciplina e la forma di tale rapporto. (Bachelet, 1975)

Sembra in ogni caso possibile affermare che la Carta costituzionale, pur non stabilendo chiaramente il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, contenga al suo interno le basi di una amministrazione dotata di funzioni e responsabilità autonome dalla politica.³ (Patroni Griffi, 2002)

2. In questo modo la Costituzione ha risolto l'antica questione se la materia riguardante l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni fosse una competenza legislativa o regolamentare (Cantucci, 1950).

3. Il presidente della "Commissione dei 75", Meuccio Ruini, nella *Relazione al progetto di Costituzione* afferma che: "il Governo si vale dell'apparato amministrativo e lo dirige; ma non sono una sola ed identica cosa; ed anche democraticamente giova che l'amministrazione abbia funzioni e responsabilità proprie e definite".

Per dirla con parole già usate, in definitiva

In questo contesto fiduciarità ed autonomia costituiscono i due aspetti qualificanti del rapporto tra politica e amministrazione, sul cui equilibrio si fonda la possibilità di realizzare un modello conforme ai canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità nelle declinazioni più moderne che i principi di efficienza, economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, ormai, esprimono in tutti i settori di intervento pubblico". (Interlandi, 2018)

Il principio di distinzione, proprio sulla base delle incertezze interpretative e in relazione ad una reale mancanza di alternanza tra i partiti al Governo nella prima stagione repubblicana, è stato positivizzato e ampiamente sviluppato, per il tramite della legislazione primaria, solo a partire dai primi anni Novanta. La rinnovata attenzione sul tema è emersa per due ragioni principali: la svolta in senso maggioritario del nostro sistema politico e in concomitanza della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.⁴ (Amorosino, 1995; Di Mascio, 2012)

3. Il rapporto tra politica ed amministrazione nel sistema maggioritario

A partire, come detto, dai primi anni '90 del secolo scorso, le diverse tappe legislative si sono susseguite nell'affannosa ricerca di un sistema che riuscisse a coniugare esigenze talvolta inconciliabili: rafforzare, da un lato, la posizione e l'autonomia del dirigente, quale soggetto scelto attraverso sistemi meritocratici e in grado di garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e consentire, allo stesso tempo, una maggiore integrazione organizzativa e funzionale tra i vertici burocratici e i rappresentanti della sovranità popolare. (Gardini, 2003)

Non è questa la sede per ripercorrere tutte le fasi evolutive del sistema della pubblica dirigenza in rapporto agli organi politici. Ferma restando una disciplina costituzionale che, come detto, ha lasciato una ampia discrezionalità al legislatore ordinario in merito alla fissazione dei contorni e della configurazione dei rapporti tra la politica e la pubblica amministrazione, lo studio si concentrerà su alcuni interventi legislativi intercorsi negli ultimi venti anni, all'interno dei quali si ravvisano le innovazioni più profonde. Pur consapevoli che tale rapporto non si esaurisca nella previsione o meno di sistemi di decadenza automatica dall'incarico al mutamento della compagine governativa, sarà posto l'accento proprio su questo tema in quanto i diversi interventi del legislatore e le pronunce del Giudice delle leggi si sono concentrati, a più riprese, proprio su questo specifico punto. Tale ricostruzione sarà utile per cogliere appieno le criticità del sistema

4. Più precisamente c'è chi ha visto nella privatizzazione del rapporto di pubblico impiego proprio l'effetto della svolta in senso maggioritario del nostro ordinamento (Scaccia, 2018).

di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali che impedisce allo stato attuale di sviluppare un autonomo corpo, capace di contribuire autorevolmente allo sviluppo di politiche pubbliche capaci di modernizzare il Paese.

Dopo alcuni tentativi falliti, inattuati o non perfettamente sviluppati,⁵ è solo con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che si impone, per le pubbliche amministrazioni dello Stato, un principio di netta distinzione tra le funzioni di gestione, assegnate alla dirigenza pubblica, e le funzioni di indirizzo proprie delle autorità politiche.⁶ (Rusciano & Zoppoli, 1993)

L'intervento del legislatore delegato assegna in questo modo alla dirigenza pubblica una autonoma legittimazione e allo stesso tempo una diretta responsabilità per l'adozione degli atti di sua competenza. In questo quadro, il citato decreto legislativo crea un unico ruolo dirigenziale suddiviso in due livelli: il dirigente generale e il semplice dirigente. L'autorità politica è competente nel conferire al singolo dirigente un incarico corrispondente alla qualifica posseduta.

Il sistema così delineato subisce una drastica rivisitazione con l'emanazione dei decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387.⁷ (D'Antona, 1998; Cassese, 2002)

All'interno di una più complessiva volontà riformatrice delle pubbliche amministrazioni (riordino della disciplina dei ministeri e decentramento delle funzioni amministrative) si inquadra il tentativo di riscrivere il rapporto tra la pubblica dirigenza e la politica. Questo avviene mediante quattro linee direttrici. (Pajno & Torchia, 2000)

La prima si configura quale completamento del processo di privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Si estende, infatti, la disciplina del rapporto di lavoro privato anche ai dirigenti generali rimasti fuori dalla c.d. prima privatizzazione e le funzioni dirigenziali vengono distinte in tre diverse tipologie in ragione della

-
5. Una prima regolazione delle funzioni dirigenziali avvenne con il già citato d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Per una analisi invece del modello ministeriale gerarchico-piramidale in chiave storica (Melis, 1996).
 6. Il decreto, recante "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", fu emanato a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Per i comuni e le province tale principio era già stato introdotto con la legge 8 giugno 1990, n. 142.
 7. La c.d. seconda privatizzazione del pubblico impiego è stata resa possibile dalla legge 15 marzo 1997, n. 59. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 reca "nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa" emanato in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Il decreto legislativo 9 ottobre 1998, n. 387 reca, invece, "ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80".

loro rilevanza e del loro grado di coesione con l'organo politico: i dirigenti apicali; gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali e, infine, gli incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale.⁸ (Alesse, 2000)

La seconda prevede il principio, prima estraneo nel nostro ordinamento, della temporaneità degli incarichi dirigenziali che, salvo rinnovo, possono essere conferiti per un minimo di due anni fino ad un massimo di sette.⁹ (Durante, 2011)

La terza area di intervento riguarda il profilo soggettivo per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali: da un lato, viene stabilita la possibilità, entro determinate percentuali, di conferire un incarico dirigenziale di livello superiore ad un dirigente con una qualifica inferiore e, dall'altro, la previsione secondo cui un incarico dirigenziale di qualsiasi livello può essere attribuito, in possesso di specifiche e comprovate qualità professionali, ad un soggetto esterno all'amministrazione. (Bacchini, 2012)

Infine, viene stabilito che i soli incarichi di vertice di ciascuna amministrazione (Segretario generale, Capo dipartimento ed equiparati) possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati nel loro incarico entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, decorsi i quali il silenzio equivale a conferma fino alla data di naturale scadenza.

Le innovazioni legislative sommariamente descritte hanno comportato due fondamentali punti di svolta della disciplina. Per un verso si segna la scissione tra il rapporto di impiego, che afferisce allo stato del dirigente all'interno di una pubblica amministrazione, e il rapporto organico, che attiene, invece, all'esercizio di un determinato incarico. In altre parole, si separa il rapporto di servizio, vale a dire l'impiego presso l'amministrazione, dal rapporto d'ufficio, ossia l'incarico da svolgere. (Battini, 2000; Lisio, 2000)

Per altro verso, si fa più marcato il nesso fiduciario tra la politica e i vertici dell'amministrazione per il tramite di tre diverse misure: il conferimento dell'incarico a tempo determinato; la previsione, in seguito alla riorganizzazione dei ministeri, di figure di snodo tra attività di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa¹⁰ e, infine, l'inserimento di una sorta di "*spoils system all'italiana*" (Talamo, 2003) prima di allora solo marginalmente conosciuto nel nostro sistema ordinamentale.¹¹ Se l'istituto delle spoglie, proprio

8. Il sistema previgente aveva infatti escluso dal processo di privatizzazione l'alta dirigenza. In virtù di questa iniziale esclusione l'A. ha parlato di "*grave distonia giuridica*".

9. L'introduzione di tale disciplina fu portata dinanzi la Corte costituzionale che con ordinanza 11 del 30 gennaio 2002 ha dichiarato legittimo l'istituto.

10. In relazione alle riforme del 1997-98 qualcuno ha parlato di "*tradimento legislativo del modello di separazione autentica fra politica e amministrazione*" (Battini, 2012).

11. Il collegamento tra le sorti del Governo e le carriere dei prefetti e dei diplomatici era già presente dagli inizi del 1900 (Di Andrea, 2003).

del sistema statunitense, ha come conseguenza l'interruzione del rapporto di impiego tra un soggetto e la pubblica amministrazione allo scadere dell'incarico del vertice politico che lo ha nominato, nel nostro ordinamento tale istituto ha conosciuto una forma più blanda ossia il dirigente mantiene il rapporto di servizio con l'amministrazione ma non quello di ufficio.

Da questo momento in poi le riconfigurazioni dei rapporti tra politica e amministrazione si sono concentrate maggiormente sul versante strutturale (nomina e revoca degli incarichi), tralasciando invece quello funzionale. Così lo strumento dello *spoils system*, limitato inizialmente ai soli dirigenti apicali di ciascuna amministrazione, ha conosciuto successivamente forme più ampie.

La legge 15 luglio 2002, n. 145, a poco più di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 65, realizza una vera e propria riscrittura della normativa in materia di pubblico impiego, riformulando l'art. 19 del Tupa ed estendendo in maniera generalizzata il sistema delle spoglie introdotto restrittivamente pochi anni prima. Con tale legge, infatti, lo *spoils system* all'italiana è stato esteso agli incarichi di Segretario generale di ministeri, quelli di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente (art. 19, c. 3, del Tupa) i quali sono destinati a cessare automaticamente dopo novanta giorni dal voto di fiducia sul nuovo Governo. Questo meccanismo operante a regime è accompagnato dalla previsione di cessazione *una tantum* degli incarichi dirigenziali di livello generale e quelli di direttore generale di enti pubblici vigilati dallo Stato al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge. Per gli incarichi dirigenziali di livello non generale, invece, viene contemplata la possibilità di procedere all'attribuzione di un nuovo incarico entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, decorsi inutilmente i quali s'intende confermato l'incarico precedente. A ciò si aggiunge: l'abolizione del termine minimo di durata dell'incarico, mentre quello massimo è portato da sette a cinque anni (tre per gli incarichi di livello generale) e l'introduzione di una precisa distinzione di compiti tra provvedimento di conferimento dell'incarico, dove sono stabiliti gli obiettivi e la durata dell'incarico, e il contratto individuale, dove è definito il trattamento economico. (Colapietro, 2002; D'Alessio, 2002)

In questo modo il momento negoziale (il contratto) assume una valenza solo in relazione all'aspetto patrimoniale (trattamento economico) mentre il provvedimento unilaterale di conferimento dell'incarico acquista un rilievo centrale. L'intervento legislativo si pone così l'obiettivo di accentuare strutturalmente il legame tra i vertici burocratici e la politica, sbilanciando a favore della seconda il potere di condizionamento nella gestione dell'attività amministrativa per il tramite del rapporto fiduciario mediante il quale il politico sceglie i dirigenti della sua amministrazione. (Cassese, 2003)

Un ulteriore ampliamento della portata dello *spoils system* nel nostro ordinamento è avvenuto con l'emanazione del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, che ha esteso ulte-

riormente il raggio di azione della decadenza automatica dagli incarichi in virtù di un avvicendamento di Governo. A norma dell'art. 2, comma 159, sono stati assoggettati a *spoils system* anche tutti gli incarichi dirigenziali conferiti a dirigenti di altre amministrazioni e ai dirigenti esterni.¹²

In questo modo, con le novelle introdotte all'interno del Tupa, nel periodo 2002-2006, non si è solo soppressa la durata minima per la permanenza dell'incarico dirigenziale ma si sono anche "azzerati" tutti i contratti dirigenziali in essere, consentendo così al Governo di sostituire discrezionalmente i dirigenti in carica.

Se, quindi, nel periodo di riforma del 1998-99 tre sono stati gli elementi per correggere il precedente regime di inamovibilità degli incarichi,¹³ con le riforme del 2002 e del 2006 la precarizzazione dell'incarico dirigenziale diviene più stringente, così come il rapporto tra i vertici politici e l'amministrazione. (Carboni, 2010)

4. Lo spoils system, la Corte costituzionale e i correttivi del legislatore

L'introduzione di un più ampio e strutturato sistema delle spoglie, sia a livello statale che all'interno degli enti territoriali, ha dato luogo ad un ampio contenzioso in sede giurisprudenziale, facendo scaturire una serie di pronunce che nel corso del tempo hanno limitato la portata di tale istituto. Per una maggiore coerenza all'interno del presente studio, particolare attenzione verrà data alle sentenze della Corte costituzionale riguardanti lo *spoils system* in ambito statale, lasciando sullo sfondo quelle pronunce che hanno investito, invece, le regioni e gli enti territoriali.

Le sentenze del Giudice delle leggi in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali possono essere distinte in due diversi momenti: la prima fase è relativa al periodo 1998-2006 e si caratterizza per una piena aderenza dei giudici alle scelte operate dal legislatore in merito alla privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e al conferimento degli incarichi dirigenziali. La seconda fase, invece, prende le mosse dalle sentenze gemelle del 2007 e si contraddistingue per una forte valorizzazione del

12. Il decreto legge è stato convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Quanto al regime applicabile, il comma 161 del medesimo art. 2 attribuisce all'organo politico un potere di conferma entro una finestra temporale predefinita: è disposta la cessazione degli incarichi conferiti prima del 17 maggio 2006 qualora non vi sia stata la conferma entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge. La norma presenta, quindi, contemporaneamente un meccanismo di decadenza automatica a regime ed un meccanismo *una tantum* di cessazione degli incarichi dirigenziali.

13. Ci si riferisce: al principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; all'istituzione di uffici di diretta collaborazione, ai quali potevano essere preposti dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*) e, infine, alla facoltà di ogni nuovo Governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento).

principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni e per una drastica limitazione del sistema delle spoglie.

Inizialmente il modello della separazione tra politica ed amministrazione, che il legislatore stava delineando con la lenta ma inesorabile “precarizzazione” del ruolo dirigenziale, ha ricevuto un avallo dalla Corte costituzionale. Si ricordava prima che il Giudice delle leggi, già con l’ordinanza 11 del 30 gennaio 2002, aveva inteso dichiarare legittima, e non contrastante quindi con l’articolo 97 della Costituzione, la previsione, di cui al decreto legislativo n. 80 del 1998, della temporaneità degli incarichi dirigenziali. Il modello della sostituzione automatica dei vertici dell’amministrazione al cambio della compagine governativa, seppur riferibile ad alcune discipline regionali, è stato inizialmente avallato dalla Corte costituzionale. Infatti, con la sentenza n. 233 del 2006 essa ha dichiarato legittimo l’istituto dello *spoils system* per gli incarichi dirigenziali la cui nomina spetta al vertice politico, in quanto in queste circostanze vige uno stretto rapporto fiduciario tra l’autorità nominante e il soggetto nominato. Tale sinergia contribuisce al buon andamento dell’amministrazione ed è, dunque, in linea con l’articolo 97 della Costituzione. (Battini, 2006; Gardini, 2006; Pinelli, 2006)

Il criterio utilizzato dalla Corte per confermare le scelte del legislatore in materia faceva perno sul concetto di “autorità nominante”, stabilendo che gli incarichi apicali soggetti al meccanismo delle spoglie sono quegli incarichi conferiti direttamente dall’organo politico.¹⁴

La seconda fase giurisprudenziale della Corte è stata inaugurata dalle sentenze nn. 103 e 104 del 23 marzo 2007 riguardanti la dirigenza statale e i direttori generali delle aziende sanitarie locali della Regione Lazio. Ai fini della nostra indagine, è opportuno porre l’attenzione sulla sentenza n. 103 che riguarda i dirigenti delle amministrazioni dello Stato. (Clarich, 2007; Scoca, 2007)

La pronuncia ha ad oggetto due misure introdotte dalla c.d. legge Frattini del 2002: la riduzione della durata massima dell’incarico da sette a tre anni e la cessazione automatica degli incarichi di livello dirigenziale generale al sessantesimo giorno dalla data in entrata in vigore proprio della legge del 2002 (c.d. *spoils system una tantum*).¹⁵

14. Come è stato giustamente osservato: “[...]il ragionamento sviluppato nella pronuncia sembrava ispirato al criterio dell’autorità nominante: se questa è politica, allora il nominato è apicale e legittimamente assoggettabile a *spoils system*. Un simile criterio, ove applicato alla dirigenza statale, avrebbe comportato una valutazione di legittimità costituzionale sia dello *spoils system* a regime previsto, fin dal 1998, per i capi dipartimento e i segretari generali, sia dello *spoils system una tantum*, che nel 2002 era stato applicato anche ai titolari degli altri uffici dirigenziali”. (Battini, 2012, 15)

15. La pronuncia aveva ad oggetto la citata legge 145/2002 in due parti distinte: nella parte in cui prevedeva la cessazione automatica degli incarichi di livello generale al sessantesimo giorno dell’entrata in vigore

In relazione alla variazione della durata massima degli incarichi, la Corte ha respinto la questione dichiarandone l'inammissibilità in ordine alla mancata motivazione del requisito della non manifesta infondatezza. Riguardo alla cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali generali la Corte ha dichiarato, invece, incostituzionale la previsione in quanto tale norma si pone in contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione e ciò per due precipue ragioni: per la violazione del principio del giusto procedimento secondo cui la cessazione anticipata di un incarico avvenga in base ad un procedimento, appunto, disciplinato in modo puntuale e all'interno del quale vi si accerti una responsabilità dirigenziale; per violazione del principio di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa.

Se, da un lato, la sentenza si pone in stretta continuità con quella del 2006, confermando la legittimità del sistema delle spoglie per le posizioni apicali, dall'altro lato, la stessa Corte applica in senso restrittivo proprio la nozione di "posizione apicale", non estendendo il criterio dell'autorità nominante (adoperato per le Regioni sempre nel 2006) anche alla dirigenza statale. In questo modo il Giudice delle leggi arriva a dichiarare l'incostituzionalità dello *spoils system una tantum* per i direttori generali, escludendo che essi possano qualificarsi come apicali nonostante siano nominati dall'autorità politica.

La Corte torna a pronunciarsi in materia, colpendo le disposizioni del decreto-legge n. 262 del 2006 con diverse sentenze. La prima è del 20 maggio 2008 (sent. n. 161) mediante la quale viene giudicato altresì illegittimo il meccanismo dello *spoils system* introdotto nel 2006 per i dirigenti esterni appartenenti ad altre amministrazioni, confermando le conclusioni alle quali già era approdata con la sentenza n. 103 dell'anno precedente. Le considerazioni svolte nella sentenza del 2007 sono qui riprese ed estese anche ai soggetti in posizione dirigenziale appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni in quanto anche per loro il rapporto di lavoro che si instaura con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere dotato di specifiche garanzie in ordine al giusto procedimento, alla continuità dell'azione amministrativa e alla chiara distinzione funzionale tra compiti di indirizzo e compiti di gestione.¹⁶ (Ronconi, 2008)

La seconda è la sentenza 5 marzo 2010, n. 81, riguardante i dirigenti esterni non appartenenti ad altre amministrazioni. Sulla scorta delle pronunce nn. 103 del 2007 e 161 del 2008,

della legge stessa (art. 3, comma 7) e nella parte in cui prevedeva la riduzione della durata massima dell'incarico da sette a tre anni (art. 3, comma 1, lett. b)).

16. Nello specifico, con questa sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 «conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

la Corte dichiara incostituzionale la previsione normativa secondo cui tali categorie cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore.¹⁷ (Fiorillo, 2010)

Di tenore diverso è la sentenza del 28 ottobre 2010, n. 304 con la quale la Corte dichiara legittima la previsione della norma secondo cui nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con il ministro si prevede che per gli incarichi dirigenziali vi sia una interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso all'atto del giuramento del nuovo ministro. In questo caso, quindi, dato il rapporto strettamente fiduciario con l'organo di Governo lo *spoils system* è legittimo.¹⁸ (D'Auria, 2011)

Infine, con le pronunce nn. 124 e 246 del 2011 la Corte costituzionale censura, poiché in contrasto sempre con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, le misure c.d. di *spoils system* a regime, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, secondo cui gli incarichi dirigenziali conferiti, da ciascuna amministrazione, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli e a quelli relativi a soggetti "esterni", cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.¹⁹ (Felicetti & San Giorgio, 2011)

Per correggere le distonie dei precedenti interventi legislativi in seguito alle sentenze della Corte costituzionale, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha affermato, da un lato, che gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente per responsabilità dirigenziale e con le modalità previste dalla legge e, dall'altro, ha confermato la previsione secondo cui gli incarichi dirigenziali di vertice cessano (Segretario generale,

17. La corte in questa sede ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, conferiti prima del 17 maggio 2006, «cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

18. In tale pronuncia la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 24-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, sollevata, in riferimento agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

19. Nella sent. n. 124 del 2011 il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Nella pronuncia n. 246 dello stesso anno, invece, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Capo Dipartimento ed equivalenti), decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.²⁰ (Talamo, 2009)

Il decreto legge n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010) è però intervenuto nuovamente per modificare la prima delle due disposizioni appena citate. Infatti, il comma 32 dell'articolo 9 ha previsto che alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, le amministrazioni che non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Si è così subito ripristinato il regime della libera re cedibilità dell'incarico in seguito alla scadenza dello stesso, tutto ciò accompagnato un anno dopo dalla previsione secondo cui per motivate esigenze organizzative, anche prima della scadenza dell'incarico, l'amministrazione può in ogni momento disporre per il dirigente.²¹

5. Lo stato dell'arte e l'opera incompiuta della legge “Madia”

Per trarre un bilancio, dunque, sul piano normativo lo *spoils system* all'italiana, ai sensi dell'articolo 19, comma 8, del TUPI, è limitato oggi, in virtù della copiosa giurisprudenza costituzionale e dei recenti interventi del legislatore, ai soli incarichi di Segretario generale, Capo dipartimento e equivalenti (comma 3 del medesimo articolo). Solo, infatti, in relazione ai medesimi incarichi è ammessa la cessazione automatica della funzione dirigenziale decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Fuori da tali meccanismi automatici vi sono poi quegli istituti di cessazione non automatica delle funzioni dirigenziali espressamente tipizzate: a) dal combinato disposto dell'articolo 19, comma 1-ter e dell'articolo 21 del TUPI. In questi casi la revoca deve essere ancorata a dati oggettivi e valutabili, prevedendo adeguate garanzie procedurali, nel rispetto soprattutto dei principi del giusto procedimento, e non potendo quindi essere esercitata *ad nutum*; b) in virtù della scadenza dell'incarico; c) in casi di processi di riorganizzazione con conservazione del trattamento economico.

A provare a ridisegnare i rapporti tra politica e amministrazione è stata la legge 7 agosto 2015, n. 124 (meglio nota come legge “Madia”, dal nome del ministro della Semplicazione e della pubblica amministrazione).²² All'interno della legge delega trovavano spa-

20. Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 è stato emanato in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15.

21. Così ha, infatti, disposto l'art. 1, comma 18 del decreto-legge 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, 148.

22. La legge 7 agosto 2015, n. 125 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 2015 (G.U. n. 187) ed è entrata in vigore il 28 agosto del 2015.

zio le misure volte al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (articolo 17) e le disposizioni riguardanti la materia della dirigenza pubblica (articolo 11).

Sulla spinta delle precedenti riforme, l'articolo 11 della legge n. 124 del 2015, con il tentativo di novellare il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" provava, con più vigore, a fornire quel giusto punto di equilibrio nell'assicurare l'imparzialità del pubblico dirigente e nel renderlo, allo stesso tempo, più responsabile dinanzi alle richieste dei cittadini amministrati (Matarella, 2015). Così, infatti, la legge delega intendeva creare un "mercato" dei dirigenti pubblici, su cui si esercita il potere di scelta del vertice politico e amministrativo nell'ambito, però, di idonee e procedimentalizzate garanzie. (Battini, 2015)

Così il Consiglio dei Ministri, in data 25 agosto 2016, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione aveva approvato, in via preliminare, il decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica ai sensi del citato articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Intervenuti i pareri degli organi competenti, lo schema di decreto legislativo relativo alla dirigenza pubblica, che scadeva il 26 novembre 2016, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 25 novembre 2016. Mentre il decreto *de quo* era all'esame del Presidente della Repubblica per la sua successiva emanazione,²³ lo stesso giorno veniva depositata in cancelleria la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale con la quale si dichiarava l'illegittimità di alcune disposizioni della legge delega, tra le quali comparivano anche le misure riguardanti la stessa disciplina sulla dirigenza pubblica. Le censure della Corte colpivano alcuni articoli della legge nella parte in cui prevedeva che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".²⁴ (Bifulco, 2016)

Il deposito della sentenza è intervenuto, dunque, tra l'approvazione del decreto delegato e l'emanazione dello stesso da parte del Presidente della Repubblica, determinando l'arresto dell'*iter* di approvazione del decreto stesso e consequenzialmente la sua scadenza secondo i termini di legge. (D'Amico, 2016)

23. La legge 23 agosto 1988, n. 400, all'articolo 14, comma 2, prescrive infatti che il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso, almeno venti giorni prima della sua scadenza, al Presidente della Repubblica per la emanazione.

24. La sentenza in esame è stata, infatti, depositata in cancelleria il 25 novembre 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie Corte costituzionale del 30 novembre 2016, n. 48. Numerosissimi sono stati i commenti scaturiti alla luce della sentenza della Corte costituzionale.

6. Il quadro attuale: tra incertezze normative e tentativi di riforma

Lungo il corso di tutto il testo si è provato a mettere in evidenza le stringenti criticità, sotto diversi aspetti (giuridico e sociologico), dei modelli relazionali tra la classe politica e i vertici burocratici. Lo si è fatto principalmente insistendo sull'analisi dello *spoils system*, quale uno tra i tanti e diversi elementi che intercorrono nei rapporti tra la politica e l'amministrazione. Si è scelto proprio il meccanismo delle spoglie in quanto esso ha una ricaduta più immediata sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e una maggiore eco agli occhi dell'opinione pubblica. L'innesto di tale istituto nel nostro ordinamento risulta, ancora oggi, alquanto dibattuto in relazione alla sua estensione soggettiva e ai limiti oggettivi di applicazione.

Non ci si sorprenda, quindi, se, il futuro legislatore interverrà nuovamente sul complicato intreccio tra politica ed amministrazione, in quanto il tentativo di introdurre nel nostro ordinamento un più marcato principio di distinzione è stato, nella prassi applicativa, ampiamente disatteso. (Poggia, 2016)

Questo per tre principali ragioni: per una mancanza, da parte del vertice politico, di delineare concreti obiettivi e di strutturare idonei programmi per la realizzazione dell'indirizzo politico; per l'incapacità di creare modelli organizzativi, sul piano istituzionale, idonei a separare la dirigenza pubblica dalla politica; infine, ed è forse il punto più nevralgico, perché si è insistito negli ultimi anni solo sull'introduzione di meccanismi di *spoils system*, provando a recuperare sul piano strutturale quella fiduciarità che sul piano funzionale, invece, era stata persa. (Casini, 2014)

Sulla scorta di quanto affermato in questo studio, non sembra uno sforzo meramente intellettuale riprendere le riflessioni sull'adeguamento dello statuto costituzionale della pubblica amministrazione, attraverso un procedimento di revisione della Carta fondamentale che introduca nel nostro ordinamento un più chiaro ed esplicito principio riguardante la separazione fra politica e amministrazione, mettendolo così al riparo dagli ondivaghi orientamenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi anni. (Cassese & Arabia, 1993)

All'interno di queste pagine si è tentato di dimostrare come i rapporti tra politica e amministrazione si siano andati configurando in intima correlazione con i mutamenti del sistema politico italiano. Nelle fasi più accentuate del bipolarismo e del sistema maggioritario elettorale si è, infatti, tentato di porre in capo al vertice politico una maggiore discrezionalità nella nomina e nella revoca degli incarichi dirigenziali non solo apicali. Tale scelta è stata intrapresa in relazione ad una più marcata responsabilità politica nelle stagioni del maggioritario, in quanto la compagine governativa è il frutto più immediato della volontà dei cittadini-elettori. Per questa ragione una più incisiva distinzione tra i compiti della politica e quelli dell'amministrazione, sul piano costituzionale, salvaguar-

derebbe sì l'autonomia dirigenziale ma rischierebbe, parimenti, di ingessare il sistema istituzionale intorno ad uno specifico punto che è direttamente correlato, come detto, alle trasformazioni del quadro politico italiano.

Riflessioni conclusive

Giunti alla conclusione di questa scritto, sembra opportuno trarre un bilancio sul rapporto tra politica ed amministrazione a venti anni dalla sua completa trasformazione. Per esigenze di economia del testo, sulla base delle riflessioni emerse in dottrina, si metteranno a fuoco, per sommi capi, le criticità di un sistema che non è riuscito, sia sul piano legislativo che specularmente su quello amministrativo, a tracciare un adeguato modello in grado di coniugare il principio democratico con quello dell'imparzialità nell'azione delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, si proveranno ad avanzare alcune proposte e a prospettare determinati correttivi al fine di creare un sistema all'interno del quale la dirigenza amministrativa possa essere più autonoma dai vertici politici e allo stesso tempo questi ultimi possano realmente concentrarsi sulla definizione degli obiettivi e degli indirizzi, facendo perno su un sistema dirigenziale realmente autonomo e professionale.

Ad oggi le criticità nella relazione tra politica ed amministrazione sussistono tanto sul piano funzionale quanto su quello strutturale.

Sul piano funzionale si rinvencono diverse problematiche. In prima battuta, vi sono nel nostro sistema posizioni dirigenziali che si collocano in un punto intermedio (Segretari generali e Capi dipartimento), quale snodo tra indirizzo politico ed attuazione amministrativa (articoli 5 e 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). Il legislatore, per queste figure (articolo 19, c. 3, del TUPI), ha applicato, come detto, l'istituto delle spoglie. La Corte costituzionale, in relazione alla legittimità dello *spoils system* per le medesime figure non si è mai pronunciata.²⁵ (Scaccia, 2017)

Parte della dottrina condivide l'impianto immaginato dal legislatore secondo due diverse motivazioni: gli incarichi dirigenziali citati sono soggetti a *spoils system* in quanto la natura della loro carica è fiduciaria; essi svolgono altresì compiti che non sono di gestione bensì riferibili più alla formazione dell'indirizzo politico (Merloni, 2010). Sul punto si condivide l'impostazione teorica di chi ha sottolineato la debolezza di entrambe le ragioni. (Battini, 2012)

25. Va segnalato, però, che di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 20 del 2019, nel fare salvo l'obbligo di pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali per gli incarichi di Segretario generale e Capo dipartimento "sul presupposto della pretesa natura fiduciaria della loro relazione con il vertice politico", ha implicitamente affermato la legittimità del sistema delle spoglie per tali figure (Battini, 2019).

In relazione alla natura fiduciaria dell'incarico, si è sottolineato come essa sia un “*prodotto*” e non già un “*presupposto*” dovuto alle norme che regolano il conferimento e la revoca degli incarichi. La carica viene qualificata come fiduciaria perché, tautologicamente, è lo stesso legislatore a disciplinarla come tale. In relazione al secondo argomento, che come detto fa leva sul carattere ibrido di tali figure, (quale snodo tra gestione amministrativa e indirizzo politico) si basa sulla considerazione che tra attività politica e quella amministrativa sia impossibile operare una netta distinzione. Purtroppo chi ha criticato tale tesi sostiene però che:

Se è vero che fra indirizzo e gestione non vi può essere soluzione di continuità, che l'amministrazione non è altro che la prosecuzione della politica con altri mezzi, allora rischia di rivelarsi vano ogni sforzo di inquadrare entro categorie giuridiche distinte una realtà che sfugge inevitabilmente a qualsiasi cesura, e quindi a qualsivoglia distinzione. Più in particolare, se lo spazio tra l'indirizzo e la gestione è continuo e non discreto, allora lungo tale spazio, così come lungo quello che separa Achille dalla tartaruga, possono rinvenirsi infiniti punti intermedi, cioè infiniti «snodi». Il capo di gabinetto di un ministero non svolge forse, a sua volta, un ruolo di snodo fra il Ministro e il segretario generale? E non si potrebbe immaginare un ulteriore snodo fra il capo di dipartimento e gli uffici dirigenziali? Quanti livelli di coordinamento sono in astratto ipotizzabili, lungo il percorso che conduce agli atti di gestione? Se la Corte costituzionale dovesse affermare l'assoggettabilità a spoils system dei dirigenti con funzioni di coordinamento e di «snodo», forse non sarebbe azzardato prevedere un ulteriore sviluppo degli uffici di «snodo» nell'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche italiane.²⁶ (Battini, 2012)

Per tali ragioni, andrebbero individuate con chiarezza le aree fiduciarità, relative a posizioni dirigenziali di raccordo fra politica ed amministrazione.

In secondo luogo, il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione nei fatti non ha realmente funzionato. Questo perché:

“[...] l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici”. (Bassanini, 2008)

26. Secondo l'A. tale critica è suffragata anche da altre due considerazioni. La prima è che i dirigenti soggetti a *spoils system* sono competenti nel conferimento, nella revoca o nel rinnovo della titolarità degli uffici subordinati e quindi: “Ciò significa che, mediante l'esercizio di simili poteri, la carica di «politicalità» che i dirigenti di «snodo» — ove vengano sottoposti a spoils system — traggono dalla loro relazione fiduciaria con il titolare dell'organo di Governo si trasmette poi anche al resto dell'amministrazione, a partire dagli uffici cui sono intestati i poteri di gestione amministrativa”. La seconda considerazione riveste la natura degli atti da essi adottati che in alcuni casi il giudice amministrativo ha qualificato come atti di gestione e non di indirizzo (sul punto cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7007).

Una ricerca a venti anni dalle prime misure legislative riguardanti i rapporti tra politica e amministrazione ha perfettamente messo in rilievo questo nevralgico punto. (Cimino, 2014)

Secondo tale studio i problemi riguardanti la divisione tra attività di indirizzo e attività di gestione derivano da quattro diversi profili. Il primo è che residuano, allo stato attuale, “*atti di incerta qualificazione*”. Il secondo profilo è connesso alla persistente presenza in seno alla pubblica amministrazione di organi e organismi (comitati, commissioni etc. etc.) che si sovrappongono alle competenze dirigenziali e che spesso ne limitano il raggio di azione. In terzo luogo, gli atti a rilevanza interna dei dirigenti risentono di una forte limitazione proveniente, da un lato, dalla forte ingerenza di poteri sindacali sulle libere scelte dirigenziali e, dall’altro, dalla rigidità del bilancio pubblico. Infine, manca un reale raccordo funzionale tra gli uffici di staff del ministro e la dirigenza di *line* nella redazione delle direttive riguardanti l’azione amministrativa. Come è stato osservato, poi, non vi è una marcata separazione tra gli uffici di staff e gli uffici di *line*. (Cassese & Mattarella, 2007)

Il sistema cooperativo e di raccordo immaginato dal legislatore è sfociato, nella prassi, in sovrapposizione di compiti e strutture. Anche su questo specifico punto la ricerca appena citata ci fornisce la cifra identificativa del problema, qualificando gli uffici di diretta collaborazione quale strumento per consolidare l’ingerenza della politica nell’amministrazione, comportando così anche una sovrapposizione di compiti e funzioni. (Macchia, 2014)

Parallelamente sul versante strutturale, invece, che è stato oggetto di specifica attenzione in queste pagine, nei rapporti tra la politica e i vertici amministrativi si annidano in maniera più evidente le criticità di tale relazione.

Primariamente, la separazione strutturale tra politica e amministrazione soffre ancora della mancanza di adeguati strumenti e procedure per una obiettiva valutazione dei dirigenti. Le misure legislative riportate nel testo hanno tentato di disancorare la nomina e la revoca degli incarichi da strumenti oggettivi di valutazione, inserendo meccanismi discrezionali nella scelta dei dirigenti ad opera del vertice politico. Le sentenze della Corte, a partire dalla pronuncia del 2007, hanno invece fatto leva, all’opposto, sulla necessità di adeguati strumenti di valutazione per la nomina e la sostituzione dei dirigenti dalle loro funzioni. Resta in piedi però il regime di libera re cedibilità secondo cui l’amministrazione, per motivate esigenze organizzative, possa in ogni momento disporre per il dirigente il passaggio ad altro incarico fatto salvo il diritto alla conservazione del trattamento economico in godimento fino alla scadenza del termine. In questo modo si spezza l’equilibrio e le garanzie che si erano venute a creare, dopo le sentenze della Corte, tra il conferimento degli incarichi e i processi di valutazione. Nel coniugare maggiormente il conferimento degli incarichi con i sistemi di valutazione delle attività amministrative, andrebbero al-

tresì razionalizzate le misure riguardanti le ipotesi di responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi. (Mazzocchi, Palamara & Tenore, 2013)

In linea generale in tema di responsabilità due sono i criteri secondo cui il legislatore dovrebbe prendere le mosse: da un lato, il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti; dall'altro, la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti per l'attività gestionale e con la limitazione della responsabilità dirigenziale alle sole ipotesi previste dall'articolo 21 del TUPI.

Sempre in relazione al conferimento degli incarichi dirigenziali, bisognerebbe riscrivere le regole introducendo maggiori meccanismi idonei ad assicurare forme di pubblicità preventiva, inserendo soggetti indipendenti nei meccanismi di selezione e assicurando adeguate valutazioni comparative tra i candidati, al fine di ridurre maggiormente scelte arbitrarie e discrezionali. (D'Alessio, 2013)

Un altro punto riguarda la qualificazione della natura privatistica o pubblicistica degli atti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Nonostante alcuni orientamenti giurisprudenziali e buona parte della dottrina siano propensi a qualificare tali atti come espressione di poteri amministrativi autoritativi,²⁷ la Corte di cassazione si è espressa in maniera inequivocabile nel mantenere il contenzioso dinanzi al giudice ordinario. (Cagnile, 2010)

Ciò per due ragioni: sia sulla base di un criterio letterale in quanto l'articolo 63 del TUPI ha devoluto al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e sia perché la qualificazione di tali atti è di natura strettamente privatistica.²⁸ (Carinci, 2004)

Affermare la natura pubblicistica, o meno, di tali atti non è una questione di poco conto. La qualificazione degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, quali atti pubblicistici, comporterebbe, infatti, la loro assoggettabilità a tutti gli istituti previsti per l'esercizio di una funzione amministrativa (contraddittorio, obbligo di motivazione, controllo giurisdizionale sulla ragionevolezza e proporzionalità). (D'Orta, 2011)

27. Sul punto vd. Cons. St., Ad. Gen., parere 31 agosto 1992, n. 146, Cons. Stato, Sezione V, 16 ottobre 2007, n. 5388.

28. Sul punto vd. la sentenza della Corte di cassazione, della Sezione lavoro, n. 5659 del 20 marzo 2004. Va tuttavia richiamato lo sforzo della stessa Corte di assicurare agli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali idonee garanzie sulla base dei più generali principi di correttezza e buona fede di cui agli articoli 1175 e 1375 del Codice civile (in tal senso Cfr. su tutti la sentenza della Cassazione n. 9814 del 2008).

In più, andrebbe ripresa la riflessione circa l'opportunità, o meno, traghettare il regime dell'alta dirigenza nell'alveo pubblicistico (Rusciano, 2005). Alcuni sottolineano come la pubblicizzazione di una parte dei dirigenti pubblici possa avere il pregio di creare un corpo autonomo e garante del principio di imparzialità. Altri, invece, sottolineano che tornando indietro verso una disciplina non contrattuale ma bensì pubblicistica si rinuncierebbe ad una disciplina nazionale, e quindi unitaria, sul pubblico impiego. (Saltari, 2014)

Al di là dei diversi punti appena menzionati, nello studiare l'organizzazione e il funzionamento del sistema amministrativo del nostro paese le criticità maggiori sembrano risiedere nell'individuazione della figura (politica o burocratica) intorno alla quale costruire il perno centrale dell'agire amministrativo. Come autorevolmente sostenuto, infatti, il vero e grande nodo irrisolto attiene alla completa definizione su chi sia, all'interno delle pubbliche amministrazioni, il datore di lavoro pubblico. (D'Antona, 1997)

Riferimenti Bibliografici

- Alesse, R. (2000). Il lento e inarrestabile declino della dirigenza dello Stato, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 45|2000.
- Amorosino, S. (1995). Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano. *Foro amministrativo*.
- Bacchini, F. (2012). Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte Costituzionale ed evoluzione normativa, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 5|2012, 794.
- Bachelet, V. (1975). *Responsabilità del ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministeri. Studi in memoria di Enrico Guicciardi*. Padova: Cedam.
- Bassanini, F. (2008). *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza Principi costituzionali e disciplina legislativa*. Testo della relazione al *Convegno su Il ruolo del dirigente quale garante dell'imparzialità amministrativa*, Firenze, 13 giugno 2008 e pubblicato in *Nuova Rassegna*, n.21/22 del 2008.
- Battini S. (2000). *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*. Padova: Cedam.
- Battini, S. (2006). In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system, *Giornale di diritto amministrativo*.
- Battini, S. (2012). Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Battini, S. (2015). Le norme sul personale, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5|2016.
- Battini, S. (2019). L'invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo spoils system. *Giornale di diritto amministrativo*, 3|2019.
- Bifulco, R. (2016). L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale. [Federalismi.it](http://federalismi.it).
- Calcagnile, M. (2010). Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa. *Diritto amministrativo*, 2010.
- Cantucci, M. (1950). La pubblica amministrazione. Calamandrei, P. & Levi, A. (Ed). *Commentario sistematico alla costituzione - Vol. II* – Firenze: Barbera.
- Carboni, N. (2010). Professional autonomy versus political control. How to deal the dilemma. Some evidence from the italian core executive. *Public Policy and Administration*, 25/2010.
- Carinci, F. (2004). Una riforma “conclusa”. Fra norma scritta e prassi applicativa. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2004.
- Casini, L. (2014). Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia. *IRPA Working Paper – Policy Papers*, 1/2014.
- Cassese, S. (2002). Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale. *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2002.
- Cassese, S. (2003). Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2003.

- Cassese, S. (2013). Le basi costituzionali, in Cassese, S. (Ed.). Trattato di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè.
- Cassese, S. (2015). Il diritto amministrativo e i suoi principi, Cassese, S. (Ed.). Istituzioni di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè.
- Cassese, S. & Arabia A.G. (1993). *L'amministrazione e la Costituzione: proposte per la Costituente*. Bologna: Il Mulino.
- Cassese, S. & Mattarella, B.G. (2007). Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere. Roma: IRPA.
- Cimino, B. (2014). I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione. Vent'anni di "politica e amministrazione" in Italia. IRPA Working Paper – Policy Papers, 1/2014.
- Clarich, M. (2007). Una rivincita della dirigenza contro lo strapotere politico. Il Sole 24 Ore, del 24 marzo 2007.
- Colapietro, C. (2002). La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica, Le nuove leggi civili commentate, n. 4-5/2002.
- Colapietro, C. (2012). Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso. Federalismi.it, 16 maggio 2012.
- D'Alessio, G. (2002). La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2/2002.
- D'Alessio, G. (2013). La disciplina politica della dirigenza pubblica e i rapporti fra politica e amministrazione, in La classe dirigente pubblica. Ruoli di Governo e capacità amministrativa. Roma: Ediesse.
- D'Amico, G. (2017). La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice, 23 gennaio 2017, disponibile in www.questionegiustizia.it.
- D'Antona, M. (1997). Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni.
- D'Antona, M. (1998). La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini", Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 1|1998.
- D'Auria, G. (2011). Spoils system a tappeto per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione dei ministri (e ultime nuove sulla dirigenza pubblica). Foro.it.
- D'Orta, C. (1994). La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione? Rivista trimestrale di diritto pubblico.
- D'Orta, C. (2011). L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni.
- Di Andrea, C. (2003). Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparativistici. Rassegna parlamentare.
- Di Mascio, F. (2012). *Partiti e Stato in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Durante, N. (2011). Spoils system e dirigenza pubblica. Federalismi.it, 17|2011.
- Felicetti, S. & San Giorgio M.R. (2011). Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system. Corriere giuridico, 10/2011.
- Fiorillo, L. (2010). Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system: la Corte costituzionale definisce il quadro di operatività dell'istituto, nota a Corte Cost. 5 marzo 2010, n. 81. Giurisprudenza costituzionale, n. 3/2010.

- Gardini, G. (2003). *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*. Milano: Giuffrè.
- Gardini, G. (2006). Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime ma la querelle resta aperta, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, N. 3-4|2006.
- Interlandi, M. (2018). Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una “storia difficile”. *Dirittifondamentali.it*, n. 1|2018.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*.
- Lisio, F. (2000). La privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in *Scritti in memoria di D'Antona - vol. III- parte III*. Milano: Giuffrè.
- Macchia, M. (2014). Le strutture di raccordo: lo snodo degli uffici di staff. Venti anni di “politica e amministrazione”. Italia, IRPA Working Paper - Policy Papers, 1/2014.
- Martelli, P. (2012). *Analisi delle istituzioni politiche*. Torino: Giappichelli.
- Mattarella, B.G. (2015). Il contesto e gli obiettivi della riforma, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5|2015.
- Mazzocchi Buratti, B. & Palamara, L. & Tenore, V. (2013). *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*. Milano: Giuffrè.
- Melis, G. (1996). *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*. Bologna: Il Mulino.
- Melis, G. (2014). La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione, *Scienza&politica - Vol. XXVI- n. 50*|2014.
- Meny, Y. (1990). *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Italia*. Rimini: Maggioli.
- Merloni F. (2010). Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza, *Le Regioni*, n. 5|2010.
- Montesquieu (2013). Lo spirito delle leggi, Felice, D. (Ed.), consultabile in www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Montesquieu_spirito_delle_leggi_2013.pdf
- Nigro, M. (1997). L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali, in Aamato, G. & Barbera, A. (Ed.), *Manuale di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino.
- Pajno, A. & Torchia, L. (Ed.) (2000). *La riforma del Governo*. Bologna: Il Mulino.
- Paladin, L. (1994). I contributi di Aldo Sandulli su politica e amministrazione nell'ordinamento repubblicano, *Diritto amministrativo*.
- Patroni Griffi, A. (2002). *Dimensione costituzionale e modelli legislativi nella dirigenza pubblica*. Napoli: Jovene.
- Pinelli, C. (2006). L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost. *Giurisprudenza costituzionale 2006*.
- Poggia, A. (2016). La riforma dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: i profili organizzativi, la dirigenza e le ulteriori riforme in itinere. Cerreta, M. & Riommi, M. (Ed.). *Le recenti riforme dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni e della scuola pubblica*. Torino: Giappichelli.
- Ronconi, B. (2008). Lo spoils system visto dalla Corte costituzionale: il rapporto tra politica e amministrazione, amministrazione, nota a Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 2008, n. 161. *Filo Diritto*, 2 luglio 2008.

- Rusciano, M. (2005). Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica. Diritto, lavoro e mercati.
- Rusciano, M. & Zoppoli, L. (1993). *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Saltari, L. (2014). I profili strutturali: la nomina dei dirigenti. Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia, IRPA Working Paper – Policy Papers, 1|2014.
- Scaccia, G. (2017). Indirizzo politico e amministrazione, *Lo Stato: rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 9|2017.
- Scaccia, G. (2018). Spoils system e giurisprudenza costituzionale. Maccabiani, N. Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta. Milano: Giuffrè.
- Scoca, F.G. (2007). Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2|2007.
- Talamo, V. (2003). Lo spoils system all'italiana: tra legge Bassanini e legge Frattini, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2|2003.
- Talamo, V. (2009). Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico, *Giornale di diritto amministrativo*, n.5|2009.
- Vandelli, L. (2013). *Tra carte e scartoffie*. Bologna: il Mulino.