



2024 FASCICOLO III

**Francesco Iannelli**

**Gli intrecci fra politica e amministrazione  
a margine della giurisprudenza costituzionale  
sullo *spoils system* nei rapporti tra Stato e Regioni**

23 ottobre 2024

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



Francesco Iannelli

**Gli intrecci fra politica e amministrazione a margine della giurisprudenza costituzionale sullo *spoils system* nei rapporti tra Stato e Regioni\***

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il legame tra politica e amministrazione. – 3. Lo *spoils system* nell'amministrazione pubblica. – 4. *Segue*: la giurisprudenza costituzionale sullo *spoils system* nei rapporti tra Stato e Regioni – 5. La pubblica amministrazione nella democrazia pluralista. – 6. Conclusioni.

**Abstract: *The paper analyses the spoils system in the constitutional democracy following some decisions by the constitutional Court regarding the relationship between the State and the Regions. In the constitutional pluralism, the principle of checks and balances allows to examine the relevance of the merit system in such a way as to explain a critical point of view on the spoils system.***

1. *Introduzione.*

Quando si discorre di *spoils system* vengono in considerazione i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della funzione amministrativa nel composito rapporto tra governo e burocrazia. L'ampio dibattito dottrinale in materia tiene inevitabilmente conto della giurisprudenza costituzionale. Nel mosaico delle pronunce del giudice delle leggi, traendo spunto dalla [sentenza n. 233 del 2006](#), si è posta l'attenzione sulla [sentenza n. 26 del 2023](#), con la quale la Consulta ha tenuto conto della necessità di preservare la continuità dell'azione amministrativa nel segno dell'indirizzo politico.

Senza soffermarsi sul tormentato processo di attuazione del regionalismo<sup>1</sup>, attualmente in fase contrastata come si evince dalla richiesta di referendum costituzionale ex art. 75 della Carta; la vastità e complessità del rapporto tra politica e amministrazione può essere esaminata nell'unità dell'ordinamento repubblicano che, mediante il bilanciamento dei principi costituzionali, tenta di far coesistere il pluralismo intrinseco dei centri di poteri.

---

\*  contributo sottoposto a referaggio.

Francesco Iannelli è Dottore di ricerca in "Ordine giuridico ed economico europeo" nell'Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro.

<sup>1</sup> A seguito dell'approvazione della l. 26 giugno 2024, n. 86, «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*».



## 2. Il legame tra politica e amministrazione.

Il punto di partenza nella trattazione teorica del legame tra politica e amministrazione coinvolge la questione della sovranità *dello Stato* e *nello Stato*, la distinzione tra forma di Stato, forma di governo, sistema politico e formazioni economico-sociali<sup>2</sup>, nonché i principi costituzionali di legalità, di decentramento, di eguaglianza, di separazione dei poteri, di imparzialità e di buon andamento. Esclusa la configurabilità dell'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato, trattandosi di attività connessa alle funzioni legislativa ed esecutiva, è la teoria della separazione dei poteri che viene in considerazione nel coordinamento degli organi di governo con la pubblica amministrazione nell'attuazione dell'indirizzo politico dello Stato<sup>1</sup>. L'azione di governo e l'indirizzo politico sono connessi nello Stato, inteso come ordinamento giuridico a fini generali, dotato di un apparato autoritario in grado di concretizzare i medesimi fini. La politica<sup>2</sup>, nelle democrazie, è notoriamente parziale; infatti, i cittadini possono concorrere alla determinazione della politica generale del Paese attraverso i partiti politici (art. 49 Cost.), ma non solo. Le differenze sono dunque tangibili. L'atto politico è libero nel fine, quindi insindacabile. Di converso, l'amministrazione, per organizzazione e modi di funzionamento, deve essere imparziale. Dal principio di legalità, inoltre, discendono la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa, e la tipizzazione degli atti e dei vizi degli stessi, sindacabili al livello giurisdizionale<sup>3</sup>.

Politica e amministrazione, come due «momenti distinti della funzione di governo», si intersecano tra loro, senza che sia possibile sussumere questa relazione in un «modello ideale»<sup>4</sup>. La connessione degli organi di governo con la burocrazia nell'esercizio del potere

---

<sup>2</sup> Da intendersi come il modo della produzione e della distribuzione della ricchezza incide sul sistema politico, ovvero la modalità di esercizio del potere politico e, quindi, sulla forma di governo: cfr. G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XIV, 1989, 12.

<sup>1</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, 136 ss.

Per converso, nel senso di funzione di governo o funzione di indirizzo politico, cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel diritto pubblico italiano*, Roma 1931; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *St. urb.*, 1938-1940, 91 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma 1942; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano 1961.

<sup>2</sup> La politica è quella «forma di organizzazione sociale che si regge sull'uso esclusivo del potere coattivo»: cfr. N. BOBBIO, *Politica*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di) *Dizionario di Politica*, Milano 2014, 716.

Parimenti di notevole pregio è la definizione di politica fornita da F. Gentile «trattandosi di un aggettivo sostantivato, il termine politica, dal greco *politikós*, ossia "della *pólis*", porta con sé l'ambiguità caratterizzante ogni genitivo, che si lascia intendere indifferentemente nel senso soggettivo come in quello oggettivo»: cfr. F. GENTILE, *Politica* (fil. dir.), in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, 48.

<sup>3</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 157 ss.

<sup>4</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica, contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*, Napoli 2002, 29 ss.



esecutivo si intreccia con la co-titolarità dell'indirizzo politico del Governo, unitamente al Parlamento, anche se altri organi costituzionali (e centri di potere) hanno un rilievo decisivo<sup>5</sup>. Similmente, la burocrazia concorre a fare politica, partecipando alle fasi «strumentale» ed «effettuale» della medesima attività<sup>6</sup>. Già agli albori dello Stato monoclasse, un indubbio vincolo si scorgeva nell'organizzazione «coesa» fra amministrazione/burocrazia e governo, contrassegnata dalla discrezionalità e ispirata al principio del *laissez-faire*<sup>7</sup>.

Il fisiologico cambiamento dell'amministrazione, ravvisato nello Stato pluriclasse, consente di definire la pubblica amministrazione come «un complesso di corpi collegati dall'appartenenza organizzativa ad un'organizzazione politica unitaria», in cui la politicità dei singoli corpi è una conseguenza della sintesi tra professionalità e meritocrazia, per effetto della circolarità del rapporto tra tecnica e politica, nonché della autonomizzazione sfuggente «a precisazioni giuridicamente rilevabili», che indubbiamente non impediscono di attribuirle la qualifica di centro di potere<sup>8</sup>. Tale qualifica si evince sia dalla professionalità dei funzionari, sia dall'esistenza di un'organizzazione funzionale al soddisfacimento dei bisogni degli individui<sup>9</sup>.

Nel solco della teorizzazione marxiana della signoria del potere economico sul potere politico, secondo la teoria weberiana, oltre alla burocratizzazione della vita<sup>10</sup>, è possibile distinguere la professionalizzazione della burocrazia, fondata sulla competenza specifica dei funzionari<sup>11</sup>. Di modo che l'amministrazione è un «potere esercitato in virtù del sapere: questo è il suo specifico carattere razionale»<sup>12</sup>, giacché «è ovunque l'ombra invisibile della “democrazia di massa” progrediente»<sup>13</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 134 ss.; ID, *Diritto costituzionale*, Milano 2020, 308 ss. L'Autore distingue le seguenti tre fasi dell'indirizzo politico: teleologica, strumentale, effettuale.

<sup>6</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 164.

<sup>7</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986, 37, 46.

<sup>8</sup> Secondo questa dottrina esistono diversi tipi di atti amministrativi: le scelte di indirizzo politico-amministrativo; le scelte di direzione positiva e di direzione negativa; le scelte di non decidere; nonché le scelte di natura organizzativa in senso stretto e quelle relative all'attività amministrativa: cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico*, cit., 85 ss.

Parimenti importante è l'orientamento dottrinale che enuclea la concretezza, la spontaneità e la discrezionalità, come caratteristiche della Pubblica amministrazione in senso oggettivo, che si distingue dall'amministrazione in senso soggettivo e da quella formale: cfr. G. ZANOBINI, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. dir.*, II, 1958, 235 ss.

<sup>9</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico*, cit., 87.

<sup>10</sup> Cfr. M. WEBER, *Scritti politici*. Saggio introduttivo di A. BRUNO, *Politica e valori in Max Weber*, Catania 1970, 112 ss.

<sup>11</sup> Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, I, *Teorie delle categorie sociologiche*, tr. di T. Bagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, Torino, 1999, 213 ss.

<sup>12</sup> L'amministrazione è contigua alla nascita dello Stato moderno, mettendo a disposizione beni e servizi; dunque, essa è presente in ogni aspetto della vita quotidiana dei cittadini, come lo stesso M. Weber evidenzia:



Dall'analisi del dettato costituzionale, si scorge la flessibile separazione tra questi due nuclei di potere, che risulta dalla combinazione di elementi propri del criterio di indipendenza dell'amministrazione dal potere politico (come per le Autorità indipendenti), ma anche la competenza degli organi politici di adottare gli atti fortemente discrezionali che rientrano nell'«alta amministrazione»<sup>14</sup>, tra i quali troviamo la nomina e la revoca degli uffici di collaborazione al governo e dei direttori generali. Giova, dunque, rilevare la limitata configurazione dello *spoils system*, che si contempera con il c.d. *merit system*, poiché il rischio degli estremismi è sempre attuale. Lo *spoils system* consiste nel conferimento di incarichi *intuitu personae* da parte degli organi politici ad organi apicali dell'amministrazione, titolari di forza politica<sup>15</sup>, a seguito delle consultazioni elettorali<sup>16</sup>. Si tratta di un fenomeno di origine anglosassone che, a differenza del modello statunitense, in Italia determina la revoca dell'incarico e la sua sostituzione, non già la cessazione dall'impiego pubblico. La storia ha dimostrato gli effetti della politicizzazione dell'amministrazione<sup>17</sup>, e pure le conseguenze dell'indipendenza e dell'irresponsabilità dell'amministrazione<sup>18</sup>. Anche se il vero dubbio concerne le sedi reali del potere<sup>19</sup>, non propriamente giuridico, ma anche politico,

---

«c'è soltanto la scelta tra “burocratizzazione” e “dilettantismo” dell'amministrazione; e il grande strumento di superiorità dell'amministrazione burocratica è il sapere specializzato, che è reso del tutto indispensabile dalla moderna tecnica ed economia della produzione dei beni, tanto se questa è organizzata in modo capitalistico quanto se è organizzata su base socialista»: cfr. M. WEBER, *Economia e società*, cit., 218 ss.

<sup>13</sup> Max Weber scorge nel potere burocratico «1) la tendenza al livellamento, nell'interesse della possibilità di reclutamento universale degli individui più qualificati per competenza; 2) la tendenza alla plutocratizzazione, nell'interesse in una formazione specializzata il più possibile lunga (spesso quasi fino ai trent'anni); 3) il potere dell'impersonalità formalistica: *sine ira et studio*, senza odio e passione, perciò senza “amore” e “entusiasmo”, ma sotto la pressione di semplici concetti di dovere, “senza riguardo alla persona”, il funzionario ideale esercita il suo ufficio in modo formalmente eguale per “chiunque”, vale a dire per ogni interessato che si trovi nella medesima situazione di fatto»: cfr. M. WEBER, *Economia e società*, cit., 220.

<sup>14</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino 2017, 80 ss.; T. MARTINES, *Diritto pubblico*, IX, Milano 2019, 322 ss.

<sup>15</sup> Cfr. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, 311.

<sup>16</sup> Per una ridotta applicazione di questo fenomeno, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., 28, nota n. 9.

<sup>17</sup> Coglie nel segno l'orientamento dottrinale che enuclea tre diversi modi di essere della politicizzazione della pubblica amministrazione: «1) partecipazione politica di PA a livello di *decision making* (esercizio di autorità politica); 2) politicizzazione di PA intesa come strumento di controllo delle nomine e delle carriere (con anche forme di clientelismo e lottizzazione); 3) politicizzazione di PA come implicazione nell'attività politica (coinvolgimento del funzionario pubblico nella sua veste di cittadino ed elettore)»: cfr. N. PASINI, *Lo spoils system fa male alla democrazia? Politica e pubblica amministrazione*, Torino 2007, 40.

<sup>18</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Politica e Amministrazione nella Costituzione italiana*, in M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e costituzione*, Milano 1998, 69; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974, 10.

<sup>19</sup> Che negli ordinamenti democratici è più nascosto, o, meglio, il potere è occulto: così L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino 2014, 65.



economico, mediatico, tecnologico e digitale; e, inoltre, i relativi meccanismi per far valere i diversi tipi di responsabilità<sup>20</sup>. Nella crisi dei valori, non è questa la sede per discutere del ruolo dei tecnici che involge il problema dell'organizzazione costituzionale<sup>21</sup>, in special modo la gestione dell'efficienza e della democraticità<sup>22</sup>. Dinanzi al pericolo della tecnocrazia, è impensabile configurare la completa subordinazione dell'amministrazione alla politica, né un'assoluta separazione fra politica e amministrazione, in quanto «si consentirebbe infatti l'affermarsi di una burocrazia acefala, potente e irresponsabile, capace di esprimere e di imporre indirizzi propri»<sup>23</sup>. In questa prospettiva si intende rilevare come il principio di democraticità permetta la coesistenza dei diversi modelli relazionali fra politica e amministrazione, giacché la Costituzione è un limite al potere, a chiunque esso spetti. È proprio nella Costituzione che, oltre all'imparzialità e al buon andamento, si rinvencono anche i principi della riserva di legge, della subordinazione dei pubblici impiegati al servizio esclusivo della nazione, dell'accesso agli incarichi pubblici mediante concorso, dell'obbligo di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore e di prestare giuramento nei casi previsti dalla legge, dell'eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici<sup>24</sup>. I quali, nel loro insieme, dovrebbero rappresentare un argine alle logiche clientelari della politica.

### 3. *Lo spoils system nell'amministrazione pubblica.*

Nella ricerca dell'inefficienza della pubblica amministrazione innescata dallo *spoils system*, occorre trarre inizio dalla disciplina della dirigenza generale prevista dal d.lgs. n. 165 del 2001, c.d. «Testo Unico del Pubblico Impiego», alla quale si affianca la disciplina settoriale e quella degli enti autonomi<sup>25</sup>, nonché il titolo V della Costituzione. L'art. 4,

---

<sup>20</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 1 ss.

<sup>21</sup> Cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, 99 ss.

<sup>22</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 18.

<sup>23</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Politica e Amministrazione nella Costituzione italiana*, cit., 70; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988, 223 ss.

Per una critica della tecnica v. G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari 2000, 245 ss.

Sulla tecnocrazia v. J. MEYNAUD, *Tecnocrazia e politica*, Milano 1960; P.P. PORTINARO, *Tecnocrazia*, in *Enc. sc. soc.* (sul sito [Treccani](#)); G. AZZARITI, *Tecnica, politica, costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica, Quaderni del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Como, 20 novembre 2015*, Napoli 2016, 120; R. CABAZZI, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Napoli 2021.

<sup>24</sup> Per una interpretazione del combinato disposto degli artt. 97 e 51 Cost., v. U. POTOTSHNIG, *Art. 97*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1994, 361.

<sup>25</sup> La disciplina della dirigenza pubblica originariamente prevista dalla legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483, e dal d.p.r. n. 748/1972, dagli anni '90 ha conosciuto notevoli cambiamenti in virtù della l. delega n.



comma 1, del d.lgs. 165/2001, rubricato come «*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*», dispone la competenza degli organi di governo a determinare gli atti e i programmi da realizzare, e tutti gli atti rientranti nella funzione di controllo della rispondenza dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Il comma 2 dell'art. 4, invece, prevede la competenza dei dirigenti amministrativi, limitatamente agli atti che limitano la medesima amministrazione verso l'esterno, oltre che la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa; e, ulteriormente, il principio di responsabilità per l'attività amministrativa, per la gestione e il perseguimento dei risultati. In tale dimensione affiora la distinzione tra "indirizzo e controllo" - "attuazione e gestione" (art. 4, comma 4, del d.lgs. 165/2001), in conformità all'art. 95 della Costituzione, in quanto la competenza di determinare l'indirizzo politico-amministrativo è del Ministro, a norma dell'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001. Senza omettere nel quadro delle fonti normative la legge n. 400/1988 disciplinante l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, e i successivi d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 di riforma dell'organizzazione del governo. Gli anni Novanta del secolo scorso, in un certo senso, hanno rappresentato una nuova stagione per l'amministrazione pubblica, con l'introduzione di nuovi meccanismi per il conferimento di incarichi dirigenziali, correlati alla valutazione dell'attività svolta dal dirigente amministrativo. Nell'ottica della distinzione fra politica e amministrazione<sup>26</sup>, il d.lgs. n. 29/1993 avrebbe dovuto realizzare la separazione dei compiti e delle responsabilità della direzione politica da quelli della direzione delle amministrazioni<sup>27</sup>. Ma perdura il vincolo fiduciario tra politica e alta dirigenza, in virtù del potere di nomina e di revoca degli organi

---

421/1992 e il d.lgs. n. 29/1993; della l. delega n. 59/1997, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, così come modificato dal d.lgs. n. 387/1998; del d.lgs. n. 165/2001 e la l. 15 luglio 2002, n. 145; della l. delega n. 15/2009; del d.lgs. n. 150/2009; della l. n. 190/2012; della l. delega n. 124/2015 e i dd.lgss. nn. 74 e 75 del 2017, quest'ultimo ha modificato il d.lgs. 165/2001.

Nel solco della separazione fra l'attività di indirizzo politico e l'attività di gestione, giova ricordare anche i d.lgs. n. 300 e n. 303 del 1999 in attuazione dell'art. 95, comma 3, della Cost.; l'art. 2 della l. delega 23 ottobre 1992, n. 241.

In ordine alle funzioni amministrative a livello locale, la distinzione è stata introdotta dall'art. 51 della l. n. 142/1990; inoltre, molta importanza riveste attualmente il d.lgs. n. 267/2000, «*Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*».

Cfr. S. RAIMONDI, *Dirigenza*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1989; P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica* (riforma della), in *Enc. Giur. Treccani*, 2000; F. CARINCI, *La riforma del pubblico impiego*, in *RTDP*, 1/1999, 189 ss.; R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *RTDP*, 2014, 317; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 173 ss., 203 ss.; F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino 2021, 87 ss.

<sup>26</sup> Piuttosto che di separazione, occorre parlare di distinzione fra politica e amministrazione, così C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova 1954, 215.

<sup>27</sup> Cfr. P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica* (riforma della), cit., 1, 5.



politici al governo sia degli uffici di collaborazione, che degli organi apicali dell'amministrazione.

Lo *spoils system*, in sostanza, si radica negli artt. 14 e 19 del T.U. del Pubblico impiego<sup>28</sup>. A norma dell'art. 14, comma 2, d.lgs. 165/2001, gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, di cui egli si avvale nello svolgimento delle funzioni, sono dallo stesso scelti e decadono dopo trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro, se non vengono da quest'ultimo confermati<sup>29</sup>. Parimenti, l'art. 19, comma 3, prevede che il conferimento degli incarichi<sup>30</sup> di «direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali» e di quelli di «livello equivalente» e degli «organi apicali» avvenga con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente; mentre gli altri uffici sono assegnati con d.p.c.m., su proposta del Ministro competente (commi 4 e 5 dell'art. 19). La fiduciarietà dell'incarico è precisata, quindi, dall'art. 19, comma 8, del T.U.P.I., dal momento che questi organi apicali cessano dall'incarico entro 90 giorni dal conferimento della fiducia al governo<sup>31</sup>. Si tratta di un'eccezione alla regola generale della responsabilità dirigenziale prevista dall'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001. Nondimeno, la riduzione delle prerogative della dirigenza pubblica nei confronti della politica fa sorgere molti dubbi in relazione agli interventi normativi che mettono in luce la sua vulnerabilità<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> L'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 individua tre tipologie di incarichi dirigenziali a livello statale: 1. gli organi c.d. "apicali di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente" (comma 3); 2. gli incarichi di "funzione dirigenziale di livello generale" (comma 4); 3. gli incarichi di "funzione di direzione degli uffici di livello dirigenziale" (comma 5).

<sup>29</sup> Quanto affermato dal combinato disposto degli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001 si applica anche alle amministrazioni diverse da quelle statali in virtù dell'art. 27 del T.U. del Pubblico Impiego. Analogamente, nel segno della distinzione funzionale fra politica e amministrazione a livello locale si rinvia all'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>30</sup> Nel provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale, occorre indicare i piani e i programmi definiti dagli organi politici al governo, nonché la durata dell'incarico, che non può essere inferiore a tre anni, e maggiore di cinque.

<sup>31</sup> Sull'interpretazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165/2001, v. Cons. di St., parere consultivo n. 1979 del 15 dicembre 2022.

In dottrina cfr. C. D'AURIA, *Nota a parere consultivo n. 1979 del 15 dicembre 2022. Spoils system: il parere del Consiglio di Stato n. 1979/2022*, in [IUS in itinere](#), 15.02.2023.

<sup>32</sup> L'art. 9, comma 32, del d.l. n. 78/2010, conv., con modif., nella l. n. 122/2020e il successivo d.l. n. 138/2011, conv., con modif., nella l. n. 148/2011; e l'art. 11 della l. delega n. 124/2015, anche se la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 251/2016](#), ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 11, comma 1 lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2 nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'art. 11, comma 1, lett. h), della l. 124/2015, prevede la durata di quattro anni dell'incarico, rinnovabile per una sola volta, ma solo previa valutazione positiva e congrua motivazione.



Difatti, la dirigenza, articolata in prima e seconda fascia, rischia di subire l'instabilità della politica, in un contesto caratterizzato dalla privatizzazione del pubblico impiego - anche se persistono alcune eccezioni -, dalla precarizzazione e dalla flessibilità dei dirigenti. Nello stesso senso, il d.l. n. 262/2006, conv., con modif., nella l. n. 286/2006, ha esteso lo *spoils system* agli organi apicali delle Agenzie. Secondo l'art. 67, comma 2, del d.lgs. 300/1999, la nomina dei direttori delle agenzie fiscali<sup>33</sup> avviene con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata Stato, Regioni, Autonomie locali. L'incarico dirigenziale, di durata massima triennale, «è rinnovabile ed è incompatibile con altri rapporti di lavoro subordinato e con qualsiasi altra attività professionale pubblica o privata». Trattasi di forme lievi di *spoils system* che sembrano essere impercettibili proprio in quanto fanno parte dell'apparato pubblico.

Analogamente, per quanto concerne la Rai-Radio Televisione Italiana, l'art. 63, comma 15, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, prevede che due membri del Consiglio di amministrazione sono designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Consiglio di amministrazione Rai, su proposta dell'assemblea, nomina l'amministratore delegato ex art. 63, comma 21, del d.lgs. 208/2021, che rimane in carica per tre anni, comunque non oltre la scadenza del Consiglio di amministrazione, ferma restando la possibilità di revoca da parte dello stesso, previo il parere dell'assemblea ai sensi dell'art. 63, comma 23, del d.lgs. 208/2021.

In breve, lo *spoils system* è ormai parte integrante della pubblica amministrazione, come si evince dall'organizzazione ministeriale del governo. Ciascun Ministero è organizzato in dipartimenti, agenzie, comitati, commissioni ed altri organismi; mentre gli uffici di diretta collaborazione, i viceministri e i sottosegretari coadiuvano il ministro nelle sue funzioni, fungendo da raccordo con l'amministrazione. A titolo esemplificativo, giova ricordare la fiduciarità dell'incarico dei direttori generali dei Dipartimenti del Tesoro, dell'Economia, delle Finanze, della Ragioneria generale dello Stato, della Giustizia Tributaria e dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Senza tralasciare che il potere della politica nella pubblica amministrazione si manifesta anche nelle società direttamente e indirettamente controllate da siffatto Ministero<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> In particolare, si tratta dell'Agenzia delle Entrate e del Territorio; dell'Agenzia delle entrate-Riscossione; dell'Agenzia delle Accise, Dogane e dei Monopoli; infine, dell'Agenzia del Demanio.

<sup>34</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, sono stati rinnovati o devono essere rinnovati nel corso del 2024 i seguenti organi sociali: il Consiglio di amministrazione e il Collegio Sindacale di Invitalia Partecipazioni S.p.a.; il Consiglio di Amministrazione della società Monte dei Paschi di Siena *Covered Bond 2* S.r.l.; il Consiglio di Amministrazione, il Sindaco Unico e il Collegio Sindacale di diverse società del Gruppo industriale Leonardo S.p.a.; il Consiglio di Amministrazione e il Collegio sindacale di società rientranti nel Gruppo Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.; il Collegio sindacale della società Enel *Global Trading* s.p.a. e di Enel X Italia s.r.l.; il Consiglio di



Nondimeno, occorre precisare il sistema delle fonti in materia di dirigenza sanitaria, al fine di comprendere la copiosa giurisprudenza costituzionale sul tema. La nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie rientra nella competenza del Presidente della Regione ex d.lgs. 171/2016. Questo rapporto e quello tra il direttore generale e i dirigenti amministrativi (nominati, per l'appunto, dal direttore generale), sono normati dagli artt. 3 e 3-bis del d.lgs. n. 502/1992 e dal d.p.r. l. 9 maggio 1994, n. 487.

Similmente, nella disciplina degli enti territoriali si scorge l'art. 99 del d.lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), che prevede il potere del sindaco e del presidente della provincia di nominare il segretario, il cui incarico ha anch'esso natura fiduciaria; pertanto, pur facendo parte dell'amministrazione pubblica degli enti locali, la scadenza del mandato del sindaco e del presidente di provincia comporta il venir meno dell'incarico di segretario, funzionario di ruolo.

Volgendo al termine della breve ricostruzione dello *spoils system* nell'ordinamento giuridico, nell'ottica della specializzazione delle competenze amministrative nel mondo globalizzato, la gestione aziendalistica della pubblica amministrazione, cui si improntano le novelle legislative, ha favorito l'"amministrazione di risultato", in cui appare evidente la distinzione funzionale fra politica e amministrazione. Tuttavia, l'ordinamento democratico necessiterebbe di meccanismi sanzionatori della responsabilità politica del governo, nonché di un'amministrazione pubblica imparziale che persegua l'interesse pubblico secondo il principio del buon andamento. È proprio su quest'ultimo principio che si è formata una significativa giurisprudenza costituzionale riferita però prevalentemente, o quasi esclusivamente, al rapporto tra Stato-Regioni.

#### 4. *Segue: la giurisprudenza costituzionale sullo spoils system nei rapporti tra Stato e Regioni.*

Sebbene il nesso tra il principio del buon andamento e la responsabilità erariale del funzionario nella c.d. "amministrazione di risultato", lasci alcune perplessità per come è stato interpretato dalla Corte con la [sentenza n. 132/2024](#)<sup>35</sup>; in questa sede giova trarre le

---

Amministrazione, l' Amministratore Unico e il Collegio Sindacale di società di società controllate e/o collegate ad ENI s.p.a.; il Consiglio di Amministrazione, il Collegio Sindacale, il Supervisory Board e il *Board of Director* di società rientranti nel Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a.; il Consiglio di Amministrazione e il Collegio Sindacale di società del Gruppo Poste Italiane s.p.a.

L'elenco dettagliato degli organi sociali delle società partecipate in scadenza nel 2024 è disponibile sul sito del [MEF](#).

<sup>35</sup> La Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), convertito, con modificazioni, nella l. 11 settembre 2020, n. 120, sollevate in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della



mosse dalla [sentenza n. 26 del 2023](#) che ha confermato un orientamento giurisprudenziale restrittivo della Consulta, come tale contrapposto a quello precedente in materia di *spoils system*. Con la citata sentenza, la Corte, uniformandosi alle precedenti pronunce [nn. 224/2010](#) e [228/2011](#), ha precisato che il meccanismo di decadenza automatica dall'incarico del dirigente amministrativo ostacola la continuità dell'azione amministrativa. Di conseguenza, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 15, comma 5, secondo periodo della legge Regione Calabria n. 11 del 2004<sup>36</sup>, per contrasto con il buon andamento ex art. 97, comma 2, della Costituzione e con il principio di giustiziabilità<sup>37</sup>. Come già affermato dalla [sentenza n. 224 del 2010](#), è illegittima la decadenza automatica dall'incarico dirigenziale priva della valutazione qualitativa dell'operato del dirigente, o, meglio, disancorata da ragioni "interne" al rapporto di lavoro. Un tal risultato sarebbe comunque ammissibile nel caso in cui, a seguito della valutazione delle *performance* del direttore amministrativo e sanitario nel giusto procedimento, emergesse la loro responsabilità per aver violato le direttive del dirigente generale o, più in generale, per aver conseguito dei risultati negativi<sup>38</sup>. Se inizialmente lo *spoils system* poteva trovare applicazione sia per gli organi apicali che per le figure tecnico-professionali, tuttavia, con le successive pronunce, il suo ambito di applicazione è stato ristretto ai soli organi apicali e agli uffici di collaborazione del Ministro, nel segno della c.d. "neutralità" dell'amministrazione.

Con la nota [sentenza n. 233/2006](#), la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della disposizione normativa regionale che prevedeva la cessazione dell'incarico del direttore generale e la corrispondente risoluzione di diritto dei contratti di lavoro dei

---

Costituzione; ed ha altresì accertato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. Cfr. Corte costituzionale, [sent. n. 132/2024](#), cons. in dir. pt. 6.2 ss.

In dottrina, cfr. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in [federalismi.it](#), 22/2024, 122 ss.; C. PAGELLA, *La Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "scudo erariale": la Consulta chiamata di nuovo a pronunciarsi sul "decreto semplificazioni"*, in [Sistema Penale](#), 3/2024, 59 ss.

<sup>36</sup> L'art. 15, comma 5, della l. 11/2004, dichiarato incostituzionale statuiva che «gli incarichi hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale. Nessun compenso o indennizzo è corrisposto al direttore sanitario ed al direttore amministrativo in tali ipotesi».

<sup>37</sup> In particolare, «in forza della specifica modalità con cui è strutturato il principio *simul stabunt, simul cadent* dall'art. 15, comma 5, secondo periodo, della l. reg. Calabria n. 11 del 2004, l'ente risulta esposto al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, in cui il *vacuum* finisce addirittura per riguardare tutti i tre direttori preposti, secondo le loro rispettive competenze, al governo dell'ente stesso»: così Corte costituzionale, [sent. n. 26/2023](#), cons. in dir. pt. 3.1.

<sup>38</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 26/2023](#), cons. in dir. pt. 3.2.

Cfr. M.C. CATAUDELLA, *Azione amministrativa - La continuità dell'azione amministrativa quale limite all'estensione dello "spoils system"*, in *Giur. It.*, 2023, 7, 1261; B. CIMINO, *Il riordino dei Ministeri "per finalità di spoils system"*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2024, 308 ss.



direttori amministrativi e sanitari delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei distretti sanitari territoriali. Secondo la Consulta, non si trattava di «*spoils system* in senso tecnico», giacché riguardava la mera organizzazione amministrativa regionale nell'ambito sanitario e, in special modo, la corrispondenza fra il direttore generale e i direttori delle aziende dallo stesso nominati<sup>39</sup>. Nonostante ciò, però, «l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica» andava a ledere la continuità dell'azione amministrativa, perpetuando la violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione<sup>40</sup>.

Nel bilanciamento della Corte prevale la simbiosi tra l'indirizzo politico e l'azione di governo regionale<sup>41</sup>, con un affievolimento dei livelli di attuazione degli artt. 97 e 98 della Carta. Sebbene la Corte abbia accolto lo *spoils system* in merito agli incarichi dei direttori generali fondato su «valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale», sembra possibile scorgere un limite al governo regionale nella revoca degli incarichi dei dirigenti amministrativi, ovvero la loro precarizzazione<sup>42</sup>. In breve, la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e la temporaneità degli incarichi, conferiti *intuitu personae*, consentono di rilevare il carattere funzionale della dirigenza, non più considerata come *status*, alla stregua della distinzione tra l'attività di indirizzo politico e l'attività gestionale<sup>43</sup>. In questa prospettiva, si colloca anche la [sentenza n. 304 del 2010](#), di infondatezza della questione di legittimità costituzionale concernente la cessazione dell'incarico all'ufficio di Gabinetto presso il Ministero dello sviluppo economico. Trattandosi di uffici di diretta collaborazione con il Ministro, e quindi inerenti al supporto degli organi politici nell'espletamento delle «funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti»<sup>44</sup>, è parsa ragionevole la previsione della possibilità di revoca dell'incarico, in virtù della fiduciarità del rapporto con il ministro.

Per converso, la recente [pronuncia n. 26/2023](#) fa sistema con altre numerose pronunce e, in particolare, con la [sentenza n. 103 del 2007](#), in cui la Consulta ha censurato il meccanismo di cessazione degli incarichi dirigenziali di livello generale previsto dell'art. 3, comma 7, della

---

<sup>39</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 233/2006](#), cons. in dir. pt. 11.3

<sup>40</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 233/2006](#), cons. in dir. pt. 11.3.

<sup>41</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *La Corte e lo spoils system all'italiana*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 febbraio 2011.

<sup>42</sup> Cfr. S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. nelle P.A.*, 2003, 231 ss.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 103/2007](#), cons. in dir. pt. 8.

Cfr. F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in *le Regioni*, 2007, 836 ss.; S. DE GÖTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, ivi, 848 ss.; L. PANZERI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica ed amministrazione*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica, Quaderni del Gruppo di Pisa*, cit., 254.

<sup>44</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 304/2010](#), cons. in dir. pt. 5.3.



legge n. 145 del 2002. Difatti, il c.d. «*spoils system una tantum*» non ha assicurato la valutazione dell'operato del dirigente generale nel rispetto del giusto procedimento, nel contraddittorio tra le parti, alla stregua della necessaria motivazione dell'atto e della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche<sup>45</sup>. È, comunque, la [sentenza n. 104/2007](#) che ha realizzato un elevato bilanciamento dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Carta, in combinato disposto con gli articoli 51 e 98 Cost. Nel caso di specie, la Corte ha puntualizzato la precedente [pronuncia n. 233/2006](#), accertando l'incostituzionalità della legge Regione Lazio che prevedeva la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie locali designati secondo parametri fiduciari in ragione della consonanza politica e personale con il titolare dell'organo di governo, entro il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale.

Lo stato dell'arte è il modello di *merit system*, caratterizzantesi per la riduzione delle ingerenze politiche nella pubblica amministrazione, che coesiste con l'altro modello di amministrazione, ancorato nell'art. 95 della Carta, che consente agli organi politici di conferire degli incarichi *intuitu personae* in modo da assicurare il raggiungimento degli scopi politici prestabiliti<sup>46</sup>. In altre parole, riecheggiando il pensiero di Costantino Mortati in sede di Assemblea costituente, nella relazione sul documento del futuro art. 97 Cost., la democrazia pluralista non può prescindere dalla separazione fra politica e amministrazione. Secondo Mortati, «lo sforzo di una Costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti»<sup>47</sup>. Si rinviene un filo rosso con la dottrina weberiana della professionalizzazione della burocrazia, dotata di alta qualificazione e di «un'onore di ceto particolarmente sviluppato nell'interesse della propria integrità», in cui i singoli funzionari devono amministrare la cosa pubblica ponendosi «al di sopra delle parti»<sup>48</sup>. Per certi versi, risulta ottimizzato il principio di efficienza<sup>49</sup> dell'azione amministrativa come parametro imprescindibile, che si esplica nella corretta razionalizzazione dell'organizzazione dei pubblici uffici e nel suo rigoroso funzionamento, anche mediante la previsione di idonee garanzie della regolarità e della

---

<sup>45</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 103/2007](#), cons. in dir., pt. 9.2.

<sup>46</sup> Corte cost., [sent. n. 104/2007](#), cons. in dir. pt. 2.8.

<sup>47</sup> Cfr. Assemblea costituente, II sottocommissione, I sezione, 14 gennaio 1947, atti, 122 ss.

In dottrina v. M. MIDIRI, *La Corte, i politici e lo spoils system*, in *Diritto Pubblico*, 3/2008, 949; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in [federalismi.it](#), 3/2009.

<sup>48</sup> «Ciò vale per i cosiddetti funzionari "politici" dell'amministrazione, quanto meno ufficialmente, fino a che non è in gioco la "ragion di stato", vale a dire gli interessi vitali dell'ordine dominante»: cfr. M. WEBER, *La politica come professione*, in M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, intr. di W. Schluchter, tr. it. H. Grunhoff, P. Rossi e F. Tuccari, Torino 2004, 63, 73.

<sup>49</sup> A tale principio si ispira la l. 19 giugno 2019, n. 56, nel contrasto dell'assenteismo.



continuità dell'azione amministrativa. In questa dimensione, appare imprescindibile la valutazione dell'operato dei dirigenti nel rispetto dei «principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza, nonché alla valutazione delle loro prestazioni in funzione dei risultati e degli obiettivi prefissati (salva, anche qui, la rimozione per la valutazione ad esito negativo)»<sup>50</sup>. Nel solco della distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione, la valutazione dell'operato svolto dalla dirigenza deve avvenire secondo il giusto procedimento, senza che la dipendenza funzionale del dirigente assurga a dipendenza politica, il tutto a garanzia della continuità dell'azione amministrativa, ma anche al fine di evitare la precarizzazione della dirigenza pubblica<sup>51</sup>.

A distanza di qualche anno<sup>52</sup>, la Corte costituzionale nella [sentenza n. 34/2010](#)<sup>53</sup>, ha dichiarato incostituzionale la cessazione automatica dell'incarico dirigenziale per violazione del principio del giusto procedimento, nonché dei corollari della partecipazione al procedimento, dell'obbligo di motivazione del provvedimento ablativo delle situazioni giuridiche, del diritto di difesa costituzionalmente riconosciuto, ma anche dell'efficacia ed efficienza dell'amministrazione e del principio del legittimo affidamento ex art. 3 Cost.<sup>54</sup>.

La dottrina ha evidenziato l'*overruling* rispetto alla [sentenza n. 233/2006](#), mediante il richiamo alla [pronuncia n. 104/2007](#)<sup>55</sup>. Indubbiamente, al criterio organizzativo viene preferito quello funzionale<sup>56</sup>, in modo tale da restringere l'ambito di operatività dello *spoils system* ai dirigenti che ricoprono posizioni di vertice nell'amministrazione. Il che trova

---

<sup>50</sup> Corte cost., [sent. n. 104/2007](#), cons. in dir. pt. 2.9.

<sup>51</sup> Corte cost., [sent. n. 104/2007](#), cons. in dir. pt. 2.10.

Sul nesso inscindibile tra organizzazione e diritti, cfr. M. MIDIRI, *La Corte, i politici e lo spoils system*, cit., 960.

<sup>52</sup> Anche se la Corte si è pronunciata sullo *spoils system* con le [sentt. n. 161/2008](#), [n. 351 del 2008](#), [n. 390/2008](#).

Cfr. F. MERLONI, *Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza*, in *Le Regioni*, 5/2010, 1136 ss.; G. D'AURIA, *"Spoils system" "a tappeto" per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione dei ministri (e "ultime nuove" sulla dirigenza pubblica)*, in *Foro it.*, I, 2011, 707; S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *RTDP*, 2012, 39 ss.

<sup>53</sup> È stata accertata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della l. Regione Calabria n. 12/2005 - Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria -, «nella parte in cui tali disposizioni si applicano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria».

<sup>54</sup> Corte cost., [sent. n. 34/2010](#), cons. in dir. pt. 7.

<sup>55</sup> Cfr. L. PANZERI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica ed amministrazione*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 258.

Sul *revirement* della giurisprudenza costituzionale cfr. A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, cit., 6.

<sup>56</sup> Cfr. F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione. Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 8.



conferma nelle successive [sentenze n. 224/2010](#)<sup>57</sup> e [n. 228/2011](#)<sup>58</sup>, in cui la Consulta ha chiarito che l'efficienza, l'efficacia e la continuità dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. rappresentano un limite allo *spoils system* al livello regionale.

La continuità dell'azione amministrativa, di per sé funzionalizzata al soddisfacimento degli interessi pubblici, unitamente alle garanzie derivanti dal contratto di lavoro, nonché al diritto di difesa, inducono a ritenere incostituzionale la decadenza automatica dei dirigenti non apicali e titolari di uffici amministrativi, soprattutto se disancorata dalla valutazione della congruità tra i fini prefissati e i risultati conseguiti. Sulla stessa scia si rinvencono le [pronunce n. 152/2013](#)<sup>59</sup>, [n. 27 del 2014](#)<sup>60</sup>, [n. 20/2016](#)<sup>61</sup>, [n. 53 del 2017](#)<sup>62</sup> e [n. 23/2019](#)<sup>63</sup>.

---

<sup>57</sup> L. r. Lazio n. 18/1994 «Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», all'art. 15, comma 6, prevedeva che «il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati»: cfr. [Corte cost., sent. 224/2010](#), cons. in dir. pt. 4.3.

<sup>58</sup> Corte cost., [sent. n. 228/2011](#), cons. in dir. pt. 3.1.

<sup>59</sup> La Corte ha accertato la incostituzionalità della art. 18-*bis*, comma 5, della l. della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della l. della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

<sup>60</sup> Questa sentenza ha accertato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della l. della Regione Molise n. 4 del 2013 nella parte in cui non esclude gli incarichi di funzione dirigenziale di cui all'art. 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421).

<sup>61</sup> La [sentenza n. 20 del 2016](#) si è uniformata a quanto sancito nella [pronuncia n. 161 del 2008](#), perché non è possibile considerare la decadenza d'ufficio dell'incarico dirigenziale a prescindere dalla valutazione dell'attività professionale. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della l. della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), nella parte in cui si applicava al Direttore dell'ente «Abruzzo-Lavoro», in quanto «figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione; non era collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi. Pertanto, tale figura non rientrava tra quelle alle quali potessero, o possano, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost.»: cfr. Corte cost., [sent. n. 20/2016](#), cons. in dir., pt. 4.4.

<sup>62</sup> La Corte ha precisato che non esiste alcun carattere fiduciario nell'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco, il quale deve esercitare le sue funzioni in condizione di neutralità e nell'esclusivo interesse pubblico. Nel caso in esame è stata accertata la violazione dell'art. 97 Cost., da parte dell'art. 11, comma 2-*bis*, della l. reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui disponeva che «si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1» all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco. Con la presente sentenza è stata anche dichiarata l'illegittimità consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, della



In sintesi, la giurisprudenza ha rilevato la violazione dell'art. 97 della Costituzione con riferimento alle disposizioni normative che prevedono la revoca *ad nutum* o la decadenza automatica dall'incarico dirigenziale, in assenza di adeguate garanzie procedurali e di meccanismi valutativi del corretto espletamento delle funzioni tecniche dirigenziali nell'attuazione dell'indirizzo politico. Di converso, la continuità tra indirizzo politico e amministrazione, alla luce dei risultati elettorali, consente la rimovibilità del personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo e degli organi apicali dell'amministrazione.

È verosimile che dalla [sentenza n. 104 del 2007](#), la giurisprudenza costituzionale si muova tra il criterio di distinzione fra politica e amministrazione e il criterio funzionale. Tuttavia, è proprio sulla definizione dei criteri di qualificazione degli organi apicali<sup>64</sup> che sono sorti alcuni dubbi. Appare indiscutibile il pregevole contributo della giurisprudenza costituzionale<sup>65</sup>, in grado di fornire le meridiane del rapporto tra politica ed amministrazione<sup>66</sup>; di modo che sembrano infondati i paventati rischi della prevalenza dello *spoils system* sul *merit system*, dal momento che si favorirebbe la selezione di dirigenti fedeli, ma incapaci<sup>67</sup>. Ancora una volta, il bilanciamento dei diversi modelli di amministrazione, ragionevolmente funzionali al miglior soddisfacimento degli interessi

---

medesima disposizione «nella parte in cui prevedeva che anche all'incarico di Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco si applicasse il regime previsto dall'art. 10, comma 1, della l. reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010. All'evidenza, infatti, tale parte di disposizione fa corpo con la porzione di norma censurata, producendo gli accertati effetti lesivi anche nei confronti di quest'ultimo incarico, subordinato a quello di Comandante regionale»: cfr. Corte cost. [sent. n. 52/2017](#), cons. in dir. pt. 3.2, 3.3, 4.

<sup>63</sup> La Corte ha escluso l'applicabilità dei principi della giurisprudenza costituzionale sullo *spoils system* alla figura del segretario comunale: cfr. Corte cost., [sent. n. 23 del 2019](#), cons. in dir. pt. 5.1.

In dottrina, cfr. S. DE GÖTZEN, *L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, in *le Regioni*, 2/2019, 487 ss.; C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di «bicefalismo» per i segretari comunali e provinciali?* ivi, 501 ss.

<sup>64</sup> «Soprattutto ove si predilige, anziché l'incerto criterio della natura politica dell'organo nominante, quello funzionale»: cfr. L. PANZERI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica ed amministrazione*, cit., p. 261.

<sup>65</sup> Cfr. F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 57-60.

<sup>66</sup> Cfr. C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in [federalismi.it](#), n. 10, 2012, 25.

<sup>67</sup> Da un lato, lo *spoils system* di «una dirigenza asservita ai vincitori. La costringe a esaudire i loro desideri più che a dare operatività alle politiche»; dall'altro lato, anche il modello neutrale rischia di trasformarsi in una burocrazia indipendente, una sorta di contropotere: cfr. P. RACCA, *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2018, 248 ss.



pubblici<sup>68</sup>, dovrebbe preservare l'indipendenza del dirigente derivante dalla particolare disciplina «legislativa, contrattuale o di carattere etico» dei doveri dirigenziali, dalla connessa responsabilità disciplinare, amministrativa, patrimoniale, contabile e dirigenziale, delle «compatibilità/incompatibilità tra svolgimento dei compiti pubblici e gli interessi esterni, di tipo politico o economico»<sup>69</sup>, che si combina con gli artt. 28 e 51 della Carta, e con l'obbligo di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore ex art. 54 della Costituzione<sup>70</sup>. Dinanzi al rischio di una sproporzionata subalternità dell'amministrazione alla politica manifestantesi nella abdicazione della dirigenza pubblica al potere politico, la democraticità dell'ordinamento giuridico può essere preservata dal controllo sulla pubblica amministrazione da parte dei cittadini e degli organi politici e dalla sua capacità di adattarsi alla moltiplicazione dei centri di potere<sup>71</sup>.

##### 5. La pubblica amministrazione nella democrazia pluralista.

Traendo abbrivio dall'orientamento dottrinale che distingue tre diversi modelli di amministrazione nell'architettura costituzionale, o meglio un'amministrazione subordinata al Governo (art. 95 Cost.), un'amministrazione imparziale (artt. 97 e 98) e un'amministrazione «autonomistica e comunitaria» (Titolo V Cost.)<sup>72</sup>, si ritiene che la ponderazione dei diversi interessi da parte degli organi esercenti la funzione amministrativa debba avvenire nel rispetto del principio di legalità costituzionale, in modo da garantire l'indirizzo politico costituzionale<sup>73</sup>. Non è questa la sede per soffermarsi sul considerevole apporto del controllo giudiziale, che si declina nella giustizia amministrativa e in quella tecnico-contabile; piuttosto si intende analizzare la politicità dell'attività di indirizzo. Come è noto, l'attuazione di siffatto indirizzo politico dipende dall'erogazione delle prestazioni e dei

---

<sup>68</sup> In dottrina, si è sostenuto la necessità di escludere l'interferenza politica: così P. RACCA, *Spoils system e dirigenza pubblica (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2017)*, cit., 254 ss.

Sul ribaltamento del rapporto tra politica e amministrazione in favore di quest'ultima, cfr. R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, cit., 741.

<sup>69</sup> Cfr. F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione. Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*, cit., 15.

<sup>70</sup> Cfr. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013.

<sup>71</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 167, richiama il contributo di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urb. ,1938-1939-1940*, 102 ss. Cfr. anche N. PASINI, *Lo spoils system fa male alla democrazia? Politica e pubblica amministrazione*, cit., 16.

<sup>72</sup> Cfr. M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1985, 153 ss., richiamato da L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, cit., 202.

<sup>73</sup> Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *RTDP*, 1958, 308 ss; ID, *Presidente della Repubblica*, in *Nss. D.I.*, XIII, 1966, 719.



servizi, che dovrebbe perseguire costantemente il migliore soddisfacimento degli interessi pubblici e privati, senza incorrere in discriminazioni.

Si è parlato di «neutralità politica» fittizia, come tale distinta dall'imparzialità dell'amministrazione, per sua natura adatta a svolgere tale attività senza pressioni e influenze esterne<sup>74</sup>. Premesse le diverse teorizzazioni<sup>75</sup>, se si considera che l'apparato burocratico è composto da funzionari di diversa estrazione politica, può quindi manifestare «una forza di inerzia capace di assorbire e vanificare qualsiasi indirizzo politico»<sup>76</sup>. È, dunque, inverosimile ipotizzare la neutralità dell'amministrazione, intesa come autonomia della medesima, priva di qualsiasi ingerenza politica. I rischi dell'«osmosi tra politica e amministrazione»<sup>77</sup> comprovano la necessaria fluidità della relazione, in modo tale che la separazione funzionale coesista con la subordinazione funzionale.

Ponendo l'attenzione sull'imparzialità che connota la separazione funzionale, in quanto esplicazione del principio di eguaglianza e di legalità dell'azione amministrativa<sup>78</sup>,

---

<sup>74</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 86 ss.

<sup>75</sup> La neutralità come indipendenza dell'amministrazione dal potere politico; la neutralità come «disponibilità», quindi, continuità tra governo e amministrazione; infine, la neutralità come «obbligo di "lealtà verso qualunque governo costituzionale e verso la maggioranza in Parlamento", e rinuncia ad "ogni resistenza od ostruzionismo»: cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 102; l'Autrice richiama ULE, *Problemi di fondo della pubblica amministrazione*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Bologna 1959, 118.

<sup>76</sup> Cfr. V. BACHELET, *L'evoluzione della pubblica amministrazione*, in *L'amministrazione in cammino. Guida agli scritti giuridici di V. Bachelet*, Milano 1984, 69.

<sup>77</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., 217, 218; M. MIDIRI, *La Corte, i politici e lo spoils system*, cit., 935.

<sup>78</sup> Il cui contenuto giuridico si manifesta in una triplice dimensione: «come principio giuridico che informa l'intero ordinamento amministrativo, come dovere dell'azione e dell'organizzazione amministrativa – e, più precisamente, quale "canone inderogabile", "modo essenziale di esercizio", e non semplice limite, del potere discrezionale – nonché come diritto del cittadino, che ravvisa in essa una garanzia democratica di tutela dell'attività dei pubblici poteri»: cfr. P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di Piero Calamandrei*, Padova 1958, 201; C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *Id*, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., 249; richiamati da A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., 112.

In dottrina, v. T. MARTINES, *Appunti in tema di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, 1, 1961, 1 ss.; *Id*, in *Opere*, IV, *Libertà e altri temi*, Milano 2000, 287 ss.; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1965; S. CASSESE, *L'imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano 1973.

Per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali sul principio di imparzialità, v. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 80.

In ordine agli enunciati costituzionali sull'amministrazione cfr. U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova 1996, 70 ss.; R. CARANTA, *Art. 97*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, 2006, 1889 ss.; C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina*



l'imparzialità è il «modo essenziale di esercizio del potere discrezionale»<sup>79</sup>, perciò, esso ha una duplice estensione, al pari del buon andamento, e anzi è «uno dei presupposti dello stesso», oltre che corollario dell'uguaglianza<sup>80</sup>. Come sintesi del principio di eguaglianza e di legalità<sup>81</sup>, l'imparzialità è la razionalizzazione dell'attività amministrativa, in cui l'interesse pubblico assurge a «criterio per la graduazione degli interessi»<sup>82</sup> nella valutazione di merito. In breve, l'imparzialità è il postulato della ragionevolezza e della trasparenza dell'azione amministrativa, in quanto assicura «l'enunciazione dei fini, dei metodi, dei parametri di valutazione»<sup>83</sup>.

Considerato ciò, quando si discorre di *spoils system* nell'ordinamento democratico, è il principio del buon andamento che viene in considerazione. Anche se occorrerebbe soffermarsi sulle reali sedi del potere e, tanto più, sull'instabilità governativa che genera gravi conseguenze nella forma di governo italiana<sup>84</sup>, oltre a ripercuotersi sull'osservanza della Costituzione.

L'art. 97 Cost. enuncia il buon andamento dell'amministrazione, che può assumere diverse declinazioni. Buon andamento sta per gestione ideale dell'organizzazione e dell'attività amministrativa nell'alveo costituzionale, che necessita della predeterminazione delle competenze e delle connesse responsabilità nelle diverse amministrazioni<sup>85</sup>. Nel profilo dell'attività amministrativa, questo principio si declina come «buona amministrazione, cioè un'amministrazione capace di produrre risultati utili per la collettività, i migliori servizi con i mezzi disponibili»<sup>86</sup>. Parimenti, la buona amministrazione è stata considerata una garanzia

---

*differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale*, in *Giur. Cost.*, 1996, 2596 ss.; R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in L. Ventura, A. Morelli (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano 2015, 681 ss.

<sup>79</sup> Cfr. P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici*, Padova 1967, 201 ss.

<sup>80</sup> In questa prospettiva, inoltre, «d) il dovere di imparzialità attiene alla legittimità dell'azione amministrativa, non al merito; e) per conseguenza l'atto viziato da parzialità è un atto illegittimo anzitutto per violazione di legge, e poi per eccesso di potere nelle forme (autonome) di manifesta ingiustizia o di disparità di trattamento, oppure nella forma (sintomatica) di violazione di norme interne della P.A.; f) conseguentemente alla rilevanza costituzionale data al dovere in esame, i vizi di disparità di trattamento e di manifesta ingiustizia devono essere ormai affermati nel modo più rigoroso, ritenendosi illegittimo ogni atto che violi quel dovere anche in modo non macroscopico»: cfr. P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, cit., 212.

<sup>81</sup> Poiché «imparziale è l'agire secondo diritto; agire secondo diritto significa agire secondo la previa legge o la previa norma, nel rispetto della pari dignità dei singoli, senza fare cioè arbitrarie distinzioni tra soggetto e soggetto, tra situazione e situazione»: cfr. F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1.

<sup>82</sup> Cfr. F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, cit., 3.

<sup>83</sup> Cfr. F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, cit., 4, 7.

<sup>84</sup> Cfr. L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, cit., 200 ss.

<sup>85</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit. 163 ss.

<sup>86</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 263 ss.



per la continuità, l'efficacia, l'efficienza<sup>87</sup>, l'economicità e la precauzione<sup>88</sup> della funzione amministrativa, anche alla stregua di quanto statuito dalla legge sul procedimento amministrativo<sup>89</sup>. Si tratta di termini di raffronto dell'effettività dei principi costituzionali dell'amministrazione pubblica. In particolare, l'efficacia presuppone la comparazione tra gli obiettivi predeterminati e quelli raggiunti; l'efficienza, invece, corrisponde al rapporto tra risultati raggiunti e risorse utilizzate; infine, l'economicità non è altro che il miglior uso delle risorse umane e materiali nel perseguimento dell'interesse pubblico.

Un'ulteriore precisazione del buon andamento è ravvisabile nel d.lgs. n. 150/2009, dal momento che tale principio assurge a parametro di valutazione delle *performance*<sup>90</sup> dirigenziali e dell'organizzazione, nel rispetto di determinati *standard*, in modo da realizzare un'«efficienza imparziale»<sup>91</sup>. Similmente, il principio di trasparenza può essere inteso come la declinazione del buon andamento, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, ma anche dell'economicità, in virtù dell'influenza del diritto dell'Unione europea<sup>92</sup>. La dottrina ha interpretato il buon andamento come esercizio del potere pubblico in conformità alla legge «e pure rispondente alla logica di risultato» anche alla luce delle esigenze di «risparmio

---

<sup>87</sup> Il criterio di efficienza è «un principio implicito in qualsiasi comportamento razionale e quindi anche nel comportamento amministrativo. Efficienza significa “adeguatezza o idoneità a raggiungere il risultato voluto; successo nel raggiungimento del risultato voluto; potere adeguato, effettività, efficacia”. Come risulta da questa felice definizione, sono indicati con la parola due concetti (ovviamente connessi): la relazione fra ciò che si è fatto e ciò che si poteva fare e la relazione fra ciò che si deve fare ed i mezzi di cui si dispone (idoneità a raggiungere il risultato voluto)»: cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, 84 ss.

In dottrina, cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna 2016.

<sup>88</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 265.

<sup>89</sup> Lo stesso art. 1, comma 1, della l. 241/1990, prevede che «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

In dottrina, v. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., 67 ss.; G. ANDREANI, *Il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione pubblica*, Padova 1979; A. SAITTA, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1988, 53 ss.; F. BINDI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di buon andamento della giustizia*, in *Giur. Cost.*, 1996, 2578 ss.; R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, cit., 698 ss.; M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una "storia difficile"*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 1/2018, 31 marzo 2018.

<sup>90</sup> Il d.lgs. 74 del 2017 ha modificato i Titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009, in ordine alla valutazione della *performance* dei dirigenti, ponendo l'attenzione sulla valutazione organizzativa piuttosto che su quella individuale (cfr. art. 9, comma 1-bis del d.lgs. n. 150/2009).

<sup>91</sup> Cfr. R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in L. Mazarroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di) *Diritto amministrativo*, Bologna 1988, I, 413.

<sup>92</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 164, 167.



e di ottimizzazione della spesa pubblica»<sup>93</sup>. Condividendo tale tesi, si ritiene, che esista una duplice dimensione, interna ed esterna, della “buona amministrazione”, in considerazione della legittima pretesa al ragionevole esercizio del potere pubblico e della garanzia della sindacabilità dello stesso<sup>94</sup>. In tal prospettiva, si scorgono come logici corollari della trasparenza del potere, la partecipazione del privato al procedimento amministrativo che, come noto, si ispira al criterio della giustizia<sup>95</sup>, ma anche la motivazione dell’atto-provvedimento amministrativo. Il tutto alla stregua del principio cardine della legalità dell’azione amministrativa ex art. 97 Cost., in virtù del quale è la legge a stabilire le competenze e la responsabilità degli organi pubblici.

Un’ulteriore garanzia risulta dalla cristallizzazione di tali principi costituzionali nella riserva di legge relativa, che esige la predeterminazione dei mezzi e dei fini, nonché dei limiti entro i quali gli atti della pubblica amministrazione debbono mantenersi, e dei parametri cui rapportarne la legittimità<sup>96</sup>. Così che l’imparzialità e il buon andamento sono le pietre miliari che informano sia l’organizzazione, sia il funzionamento dell’amministrazione, ma non sempre essi trovano applicazione<sup>97</sup>. Esclusa la netta divisione fra politica e amministrazione, malgrado la necessità di assicurare la continuità dell’azione amministrativa attraverso la stabilità degli incarichi dirigenziali, si ravvisa il *continuum* tra organi di governo e amministrazione<sup>98</sup> in virtù del «rapporto circolare»<sup>99</sup>, in cui i fini politici trovano attuazione.

---

<sup>93</sup> Cfr. R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, cit., 698 ss. richiama F.C. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.* (VI agg.), 2002, 10; M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica di risultato*, in [Ius Publicum](#) Network Review, 2003, 33 ss.; ID. *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino 2005.

<sup>94</sup> Cfr. P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici*, cit., 196 ss.

<sup>95</sup> Il principio di giustiziabilità delle situazioni giuridiche risulta dal combinato disposto dagli artt. 24 e 113 della Carta.

<sup>96</sup> Cfr. P. CARETTI, *Art. 97, 1° comma*, parte I, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1994, 2; C. SALAZAR, *Il principio di legalità*, in L. Ventura, A. Morelli (a cura di) *Principi costituzionali*, cit., 559 ss.

Secondo R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, cit., 690, nonostante sia avvertita la crisi della legalità, da questo principio è possibile declinare i caratteri della tipicità, della non contraddittorietà dell’atto amministrativo, della esecutorietà, «della inoppugnabilità in quanto gli interessati hanno termini brevi per ricorrere avverso il provvedimento amministrativo illegittimo e lesivo [...] della vincolatività del potere amministrativo al fine per cui sia legalmente predeterminato ed in concreto, pertanto, esercitato».

<sup>97</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. Pubbl.*, 1993, 132.

<sup>98</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., 154.

<sup>99</sup> «In forza del quale per indicare un fine e per farlo diventare un fine programmatico occorre un’attività di progettazione politica e amministrativa piuttosto complessa e molto articolata, che richiede sia analisi tecniche (amministrative, finanziarie, gestionali ecc.), sia analisi politiche»: cfr. P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 90.



Se dal principio di legalità discende la preminenza del potere legislativo su quello esecutivo, al fine di prevenire le degenerazioni applicative, trova attuazione la teoria della separazione dei poteri, riconducibile a Montesquieu, come fondante il costituzionalismo moderno, che caratterizza il nostro ordinamento democratico, sebbene in forma flessibile, essendo previste le interferenze funzionali. Questo principio riveste fondamentale importanza<sup>100</sup> e, tuttavia, giova distinguere la separazione *dei* poteri dalla divisione *del* potere, in quanto tecnica di organizzazione del potere politico. La prima rappresenta un argine contro il dispotismo, mentre la seconda, anche intesa come bilanciamento dei poteri<sup>101</sup>, costituisce una garanzia delle libertà dei cittadini, le quali si completano vicendevolmente, in virtù del fatto che tutelano principi consacrati nelle Costituzioni dei moderni Stati di diritto. In questa prospettiva, la separazione *dei* poteri richiede «la specializzazione» delle tre funzioni dello Stato in cui si articola il supremo potere politico secondo la dottrina classica; e, quindi, l'individuazione degli organi competenti ad esercitarle in modo «reciprocamente indipendente»<sup>102</sup>. La tecnica della divisione *del* potere, invece, scongiura ogni forma di degenerazione o di abuso del potere politico; pertanto, trova applicazione la distribuzione delle funzioni tra diversi organi anziché la specializzazione, in modo tale che «*il potere frena il potere*», e quindi gli organi siano messi nelle condizioni di esercitare dei poteri di controllo reciproci, giungendo ad escludere il principio dell'indipendenza reciproca<sup>103</sup>. L'affermazione della separazione dei poteri, oltre alla diffusione di poteri di controllo reciproci e alla c.d. «crisi della struttura gerarchica del sistema politico», coincide con il superamento del principio di gerarchia (che si combina con il principio di competenza); parimenti, con la sostituzione della teoria sovranità dei valori alla sovranità assoluta<sup>104</sup>. Indubbiamente, l'esistenza di un reale coordinamento tra i poteri nella

---

<sup>100</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Roma 1984, 7 ss.; ID., *Poteri dello Stato* (divisione dei), in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, 670 ss.; AA. VV., *La separazione dei poteri*, in *RTDP*, n. 1/2023, 3 ss. Un'attenta ricostruzione delle interpretazioni politiche e giuridiche del pensiero di Montesquieu è stata formulata da F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *RTDP*, 1965, 28 ss.

<sup>101</sup> In particolare, la tecnica costituzionale del «bilanciamento dei poteri», inteso come «modello di organizzazione costituzionale», che presuppone la divisione del potere politico. Esso è distribuito tra una pluralità di organi ed «esclude sia la specializzazione della funzione esecutiva, sia la specializzazione piena e totale della funzione legislativa, sia l'indipendenza reciproca dell'esecutivo dal legislativo»: cfr. R. GUASTINI, *Lezioni di teoria del diritto e dello Stato*, Torino 2006, 169, 176.

<sup>102</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Separazione dei poteri o divisione del potere*, in *Teoria Politica*, III, 1998, 29.

<sup>103</sup> Nonostante le molteplici differenze tra i due modelli, illustrate analiticamente dall'Autore, R. Guastini rinviene un elemento comune alle due tecniche: la garanzia dell'indipendenza – e l'imparzialità – del potere giurisdizionale, quale sinonimo della specializzazione della funzione giurisdizionale (che dovrebbe essere esercitata come) garanzia delle libertà dei singoli. Cfr. R. GUASTINI, *Separazione dei poteri o divisione del potere*, cit., 31.

<sup>104</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 246 ss.



società capitalistica deve essere analizzata nella dimensione transnazionale, in quanto si registra «la moltiplicazione dei centri di poteri»<sup>105</sup> al di fuori dello Stato. Dinanzi a fenomeni transnazionali di carattere economico, finanziario, tecnologico e digitale, non pochi dubbi sorgono sull'effettività di tale principio negli Stati che si dimostrano soccombenti a queste manifestazioni di potere globali, che tendono a ripudiare forme di controllo e garanzie giuridiche. In altri termini, il suddetto principio è radicato nel diritto statale, pertanto, sembra cedevole al cospetto di manifestazioni di potere transnazionali che informano la società globalizzata, almeno fino a quando la politica continuerà ad essere un surrogato di queste forme di potere.

Per altri versi, appare inconfutabile la pregevolezza di questo principio ordinamentale dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni che ordina i «*rapporti tra una pluralità di unità sistemiche tra le quali sono variamente distribuite le tre funzioni fondamentali dell'ordinamento (normazione-attuazione-controllo)*»<sup>106</sup>. La teoria dei cicli funzionali è quindi invocabile anche nel vicendevole rapporto fra politica e amministrazione nella democrazia pluralista. Come centri effettivi di potere, essi necessitano di forme di coordinamento e di limiti costituzionali, di cui sono garanti la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica. In modo tale che siffatto principio sia imprescindibile nelle democrazie moderne, giacché realizza una sintesi degli interessi contrapposti, se inteso come garanzia del «sistema istituzionale nel quale ciascun potere può svolgere solo un ruolo nel ciclo funzionale di trasformazione dell'accordo politico in atti giuridicamente efficaci»<sup>107</sup>. Dalla analisi del concreto atteggiarsi dei diversi cicli funzionali si scorge il carattere assiologico del principio della separazione dei poteri, che, al pari degli altri principi

---

Sulla teoria della sovranità dei valori cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1/1996, 3 ss.; ID, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005. Per una critica a tale teoria cfr. L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello stato sociale: autorità, libertà, eguaglianza, diritti fondamentali, dignità della persona*, Torino 2014.

<sup>105</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 249.

<sup>106</sup> «La definitiva caduta di ogni residua ideologia della concentrazione esclusiva di una funzione in un gruppo di organi collegati determina una conseguenza di grande rilievo per la sistematica cognitiva dell'ordinamento. L'analisi delle articolazioni istituzionali, che rappresentano la forma della separazione dei poteri, deve essere incentrata nella ricostruzione dei singoli *cicli funzionali*. All'interno di ogni ciclo funzionali si possono enucleare: a) i poteri come unità sistemiche costituite da elementi soggettivi ed oggettivi che si presentano quasi sempre, nella loro struttura interna, come concrezioni funzionali; b) le funzioni che nel singolo ciclo vengono svolte all'esterno da ciascuna unità sistemica. I poteri mostrano nella molteplicità dei cicli funzionali tutta la loro poliedricità. Un soggetto istituzionale che esercita una funzione normativa in un ciclo può benissimo esercitare una funzione attuativa o di controllo in un altro»: cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 256.

<sup>107</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 260 ss.



costituzionali, non è assoluto, bensì è assunto a garanzia delle libertà e dei diritti inviolabili<sup>108</sup>.

Nel discutere dei diversi modelli di configurabilità della relazione tra organi di governo e burocrazia, il principio della separazione dei poteri consente di oltrepassare i rigidi schemi inadatti alla società globalizzata e, pertanto, di constatare l'interdipendenza tra i centri di potere. Ciò risulta dal bilanciamento delle esigenze di autonomia e di quelle della subordinazione di siffatto rapporto enucleabile nella Costituzione democratica<sup>109</sup>. In questo senso, traspare l'indispensabilità della «specificazione» della divisione *del* potere mediante il diritto, che consente l'attribuzione di funzioni di potere diverse ad organi differenti, giacché essi cooperano nell'esercizio del potere supremo, nel solco del compromesso<sup>110</sup>, o, meglio, della sintesi dei valori costituzionali<sup>111</sup>.

Malgrado ciò, il dato reale è foriero di pericoli, a causa di un potere sfuggente al diritto, in aggiunta ad organi di governo che piegano l'amministrazione a illogiche politiche clientelari<sup>112</sup>. La continuità dell'azione amministrativa nella legalità costituzionale dovrebbe evitare discriminazioni derivanti da scelte arbitrarie della politica nella contingenza elettorale. Gli effetti nefasti del sistema politico sull'azione di governo, la cui incapacità decidente si ripercuote sull'imparzialità e sul buon andamento dell'amministrazione<sup>113</sup>,

---

<sup>108</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 269, 280.

<sup>109</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali*, cit.; ID., *La costituzione italiana*, cit., 1954; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975-76, I, 597; richiamati da U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, cit., 103; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., 75 ss.

<sup>110</sup> In altri termini, la divisione dei poteri mediante «specificazione» nella costituzione avviene tra i titolari del potere, anche attraverso funzioni di controllo, così da garantire che provvedimenti diversi siano creati da differenti poteri, oppure che «i provvedimenti della stessa specie debbano risultare dalla cooperazione di più poteri (e non già da un compromesso raggiungibile formalmente). Anche qui però non sono divise soltanto le «competenze», ma gli stessi diritti di signoria. La divisione costituzionale dei poteri è una formazione particolarmente labile. La struttura reale del potere si determina a seconda della risposta che viene data alla questione concernente ciò che potrebbe accadere se non si realizzasse un compromesso costituzionalmente indispensabile»: così M. WEBER, *Economia e società*, cit., 279 ss.

<sup>111</sup> Cfr. L. VENTURA, *Unificazione ed Unità nazionale*, in *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino 2015, 3 ss.

<sup>112</sup> Cfr. S. CASSESE, *Introduzione a L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna 1974, 36 ss.; ivi, J. LA PALOMBARA, *Amministrazione e clientela*, 387 ss.; L. GRAZIANO, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano 1980; T. MARTINES, *Governabilità ed Istituzioni (Appunti)*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1982, nn. 56-57, 19 ss.; richiamati da L. VENTURA, *Politica e amministrazione. Il governo come gestione frammentata dell'esistente. Perdita di valore etico della politica [...]. La moltiplicazione delle sedi di governo e l'occultamento del potere*, in *Frammenti costituzionali e disordine politico*, cit., 232 ss.

<sup>113</sup> Cfr. L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, cit., 200 ss.; ID., *Politica e amministrazione. Il governo come gestione frammentata dell'esistente*, cit., 221 ss.



consentono di escludere la configurabilità dell'amministrazione come quarto potere<sup>114</sup>, nonché, in via di principio, la legittimità dello *spoils system*.

È, tuttavia, la burocrazia «disponibile» al Governo, in quanto esiste un «*continuum*» tra amministrazione e politica nel dettato costituzionale ex art. 95 Cost., che sancisce la competenza del Presidente del Consiglio di dirigere la politica generale del governo; e, parimenti, di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, fermo restando il riparto della responsabilità<sup>115</sup>.

Si scorge il problema impellente del superamento della linea di confine tra indirizzo politico e attività amministrativa «e riducendo a questa la politica»<sup>116</sup>, in sintesi, è verosimile che il «*caos*»<sup>117</sup>, *rectius* l'imprevedibilità del sistema di potere, possa produrre infausti effetti. Dal momento che il governo rappresenta «l'organo di amministrazione attiva *lato sensu* e

---

<sup>114</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 172 ss.

<sup>115</sup> La «politica generale del governo» è un'attività politica esercitata «nelle fasi strumentale ed attuativa dell'indirizzo politico»; tenendo altresì conto che il Presidente del consiglio esercita dei poteri di promozione e coordinamento, nonché il potere di direzione, di modo da garantire la continuità, razionalità ed efficienza della politica generale: cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 155 ss.

<sup>116</sup> «Solo che questa diverrebbe così la definizione del Governo *tout court* che si ripercuoterebbe, in definitiva, sul modo di essere (disarticolato) della stessa amministrazione, ove manchi ad essa la *reductio ad unum* costituita dall'indirizzo politico-amministrativo che solo l'organo politico può dare»: così L. VENTURA, *Politica e amministrazione*, cit., 238

<sup>117</sup> Il «caos» è inteso come imprevedibilità del sistema, in cui alcuni degli elementi rilevanti sono sconosciuti all'uomo. In altri termini, molteplici variabili sono presenti nella visione costruttivistica della realtà che rendono indeclinabile l'archetipo del bilanciamento delle forze.

Quando si tenta l'applicazione nel campo giuridico della teoria del caos, propria delle scienze fisica e matematica, così come della cosmogonia e della filosofia (dove il richiamo del mito oscilla tra profili religiosi ed aspetti razionali), il margine di errore è di gran lunga considerevole. Fermo restando l'opinabilità di questa teoria, dunque, oltre che imprevedibile, il caos si caratterizza per l'incertezza dell'*an* e del *quantum*.

La dottrina ha evidenziato che il caos non si confonde con il concetto di disordine, anzi «è una delle figurazioni con le quali si cercava di dare una risposta al problema della genesi delle cose»: cfr. G. MICHELI, *Caos/cosmo*, in *Enciclopedia*, II, 1977, 573 ss.

Inoltre, il caos non si identifica con la complessità: cfr. P. BAK, *How Nature Works: The Science of Self-Organized Criticality*, New York 1999.

In dottrina è stata sostenuta l'applicabilità della teoria del caos alle relazioni tra partiti politici: cfr. C. BROWN, *Politics and the environment. Nonlinear instabilities dominate*, in *American Political Science Review*, 88 (2), 1994, 292-303; C. BROWN, *Serpents in the sand. Essays on the linear nature of politics and human destiny*, Ann Arbor, 1995; A. COLOMBO, S. RINALDI, *Chaos in two-party democracies*, in *International Journal of Bifurcation and Chaos*, 18 (7), 2008, 2133-2140; richiamati da M.C. CATONE, *La teoria del caos nelle scienze sociali*, tesi dott. in Metodologia delle scienze sociali, ciclo XXV, Univ. Firenze, 104. Tra le opere richiamate dall'Autrice nella bibliografia cfr. almeno J. H. POINCARÉ, *Science et méthode*, Paris 1908, tr. it. C. Bartocci (a cura di) *Scienza e metodo*, Torino 1997; E. LORENZ, *Deterministic non-periodic flows*, in *Journal of Atmospheric Science*, 20 (2), 1963, 134-141; in M.C. CATONE, *op. cit.*, 130 ss.



non, al contrario, l'organo di attività politica»<sup>118</sup>, il rischio che l'irregolarità della politica prevalga sul normativismo<sup>119</sup> deve essere scongiurato.

In una dimensione in cui il potere politico si sposta «verso l'esecutivo-pubblica amministrazione»<sup>120</sup>, assumendo perpetuamente tratti invisibili<sup>121</sup>, dunque, urge l'adattamento della teoria della separazione dei poteri alla dinamicità di un sistema, il più delle volte ambiguo. La democraticità dell'amministrazione dipende da esso, oltre che dal principio di legalità, considerata la centralità (e la crisi) del Parlamento nella forma di governo parlamentare; ma anche dalla promozione del pluralismo politico e istituzionale o, meglio, del decentramento amministrativo; e, da ultimo, da meccanismi di responsabilità degli organi amministrativi verso il governo<sup>122</sup>. Dinanzi all'identificazione dei controllati con i controllori è, anzitutto, la democrazia repubblicana che esige il corretto funzionamento della responsabilità politica. Il che è mera utopia. La trama che viene delineandosi fra potere politico e amministrazione<sup>123</sup> non può prescindere dall'amministrazione che si riconosca nella democrazia<sup>124</sup>. E, tuttavia, in tempi di *spending review*, rimane questo un'ideale da perseguire anche per quell'apparato meritocratico caratterizzato dall'accesso al pubblico impiego mediante concorso<sup>125</sup>, nonché dal dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore.

---

<sup>118</sup> Cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano 1956, 150 ss.

<sup>119</sup> A tal riguardo, si condivide la tesi di H. Kelsen, come è noto, contrapposta al decisionismo di C. Schmitt.

Per una breve ricostruzione di queste due dottrine cfr. C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Milano 1981; ID, *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano 1984; H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, a cura di A. Carrino, Milano 1989; ID, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, pref. E. Gallo, intr. G. Pecora, Sonzogno 1994; C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, a cura di A. Caracciolo, Roma 2006; ID, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica* a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 2020.

<sup>120</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 275.

<sup>121</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, 1991, 17 ss., 85 ss.

<sup>122</sup> È da escludersi la democratizzazione della burocrazia mediante il controllo delle commissioni parlamentari; semmai, la democratizzazione dell'amministrazione necessita del più ampio riconoscimento delle autonomie locali ex art. 5 Cost. Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 180; 200 ss.

<sup>123</sup> Secondo Max Weber «ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione; e ogni amministrazione, in quanto per la sua direzione devono pur sempre essere posti nelle mani di qualcuno dei poteri di comando, richiede in qualche modo il potere»: cfr. M. WEBER, *Economia e società*, IV, *Sociologia politica*, tr. it. di T. Baggiotti, F. Casabianca, P. Rossi, Torino, 1999, 50.

<sup>124</sup> L'«amministrazione democratica diretta» si caratterizza in virtù della presenza non simultanea dell'«eguaglianza di qualificazione [...] di tutti gli individui per la direzione degli affari comuni; 2) perché essa riduce al minimo l'ambito di potere di comando»: cfr. M. WEBER, *Economia e società*, IV, *Sociologia politica*, cit., 50.

<sup>125</sup> Il che concretizza l'attuazione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione ex artt. 51 e 97 della Carta. In dottrina, cfr. M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, *Enc. dir.*, VIII, 1961, 613 ss.; N. ASSINI, M. SOLINAS, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1988, 1 ss.; S. DE GÖTZEN, *Accesso alla*



## 6. Conclusioni.

Dalla ricostruzione parziale della giurisprudenza costituzionale sullo *spoils system* si nota come, sin dalla [sentenza n. 233 del 2006](#), ai fini della configurazione del potere di sostituzione dei vertici dell'amministrazione, sia stato posto il *discrimen* nella natura di organi apicali legati agli organi di governo centrale e regionale. Nonostante le perplessità che si celano dietro questa definizione, la pur necessaria distinzione fra politica e amministrazione non può ignorare l'interdipendenza dei diversi centri di potere nella legalità costituzionale. Questo rapporto è «l'aspetto fondamentale della vita pubblica»<sup>126</sup>, in quanto la democraticità dell'ordinamento risulta garantita dall'efficienza e dall'efficacia della funzione amministrativa in relazione ai diritti inviolabili dell'uomo, alle libertà fondamentali e ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Semmai, il problema è la mancata conoscenza e attuazione della Costituzione<sup>127</sup>, da imputare al sistema politico che ha tentato di subordinare l'amministrazione a sé stesso<sup>128</sup>, ma che in realtà è subalterno all'economia, e non solo. Giungendo ad una conclusione, è insostenibile l'assoluta neutralità dell'amministrazione, così come la soggezione della stessa alla politica, in quanto organo esecutore dell'indirizzo politico<sup>129</sup>. Dal multiforme sistema del potere, l'instabile sistema politico genera un vuoto che rischia di essere colmato da forze occulte; pertanto, lo *spoils system* non sembra compatibile con la Costituzione. Così come è impensabile che «un'amministrazione possa 'servire' qualunque governo egualmente bene»<sup>130</sup>; dunque, risulta sempre più pulsante la necessità che i diversi modelli di amministrazione assicurino il miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico, essendo al servizio esclusivo della nazione; e, ugualmente, che il sistema politico persegua la «più alta dimensione etica della nostra democrazia»<sup>131</sup>.

Le attuali forme di avvicendamento del potere sembrano incompatibili con lo sviluppo di un'amministrazione meritocratica. In quest'ottica, è impensabile rifuggire dalla responsabilità politica, autentica garanzia della politicità dell'azione amministrativa. La democrazia necessita, prima di tutto, di un'amministrazione razioinante, come del resto dovrebbero essere gli uomini *uti singuli*. È proprio la democrazia nelle sue tre diverse forme

---

*dirigenza e a posizioni organizzative: il perimetro del requisito del pubblico concorso*, in [Osservatorio costituzionale](#), 6/2020, 456 ss.

<sup>126</sup> Cfr. R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, cit., 683 ss.

<sup>127</sup> Cfr. L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di A. Loiodice*, Bari 2012, 569 ss.

<sup>128</sup> Cfr. G. D'AURIA, *Amministrazione pubblica (riforma della)*, cit., 4, richiama M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna 1978, 171.

<sup>129</sup> Cfr. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983, 62.

<sup>130</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., 200.

<sup>131</sup> Cfr. L. VENTURA, *Politica e amministrazione*, cit., 247.



di esercizio della sovranità popolare a ripudiare un'amministrazione acefala; ma che, in quanto priva di investitura diretta del corpo elettorale, sarebbe forse opportuno che si avvicinasse alla collettività, evitando di celarsi nell'astrattezza della legge e nella farraginosità dell'attività procedimentale, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione. La preoccupazione maggiore della politica ridotta «*a gestione*» e del Governo che si interra nell'amministrazione per soddisfare logiche clientelari, come acutamente sostenuta dalla dottrina<sup>132</sup>, attualmente risiede nel connubio discrezionalità legislativa-populismi e sovranismi, che rischia di oscurare le forme democratiche e i limiti mediante i quali si esprime il potere sovrano all'interpretazione demagogica dei contemporanei attori politici, di modo che, oggi più che in un futuro prossimo, l'ultimo argine è rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>132</sup> Cfr. L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, cit., 204, 222 ss. L'Autore precisa che la definizione il "Governo s'interra" è di S. RODOTÀ, *La categoria governo*, in *Laboratorio politico*, n. 1, 1981, 85.